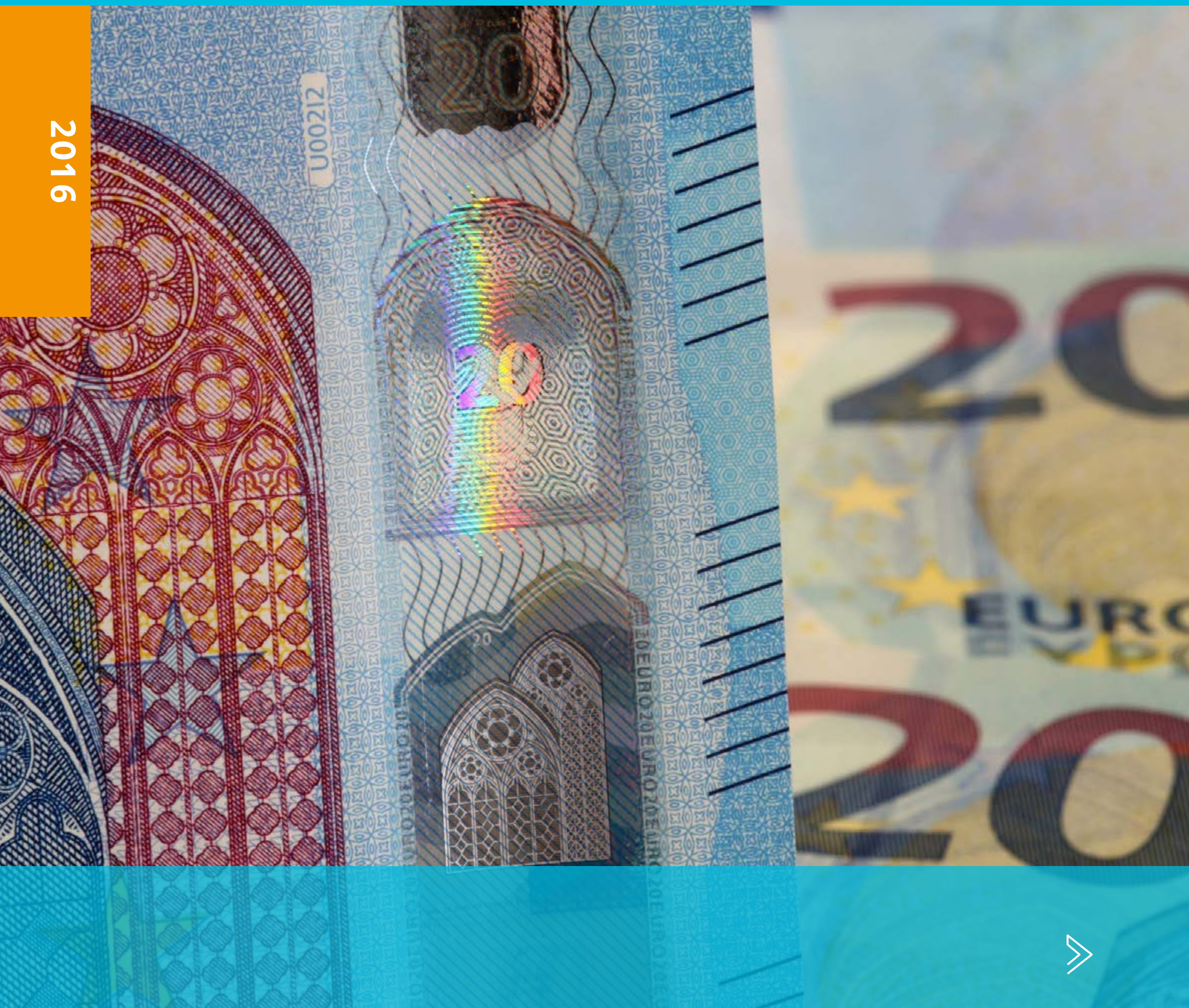
Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2015

Rijksbrede resultaten verantwoordingsonderzoek

2016



Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2015

Rijksbrede resultaten verantwoordingsonderzoek

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording van ministers.
De volgende vragen staan daarbij centraal:

- wordt het geld besteed volgens de regels?
- zijn de zaken goed geregeld op het departement?
- heeft het beleid de gewenste resultaten?

Op basis van die vragen schetsen wij in dit rapport een beeld van hoe de rijksoverheid ervoor staat. Ook presenteren wij ons wettelijk oordeel over de kwaliteit van de financiële informatie in het Financieel Jaarverslag van het Rijk en een rijksbreed beeld van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

De tekst in dit document is vastgesteld op 13 mei 2016. Dit document is op 18 mei 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 18 mei 2016 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2015.

Inhoud

Ten geleide: Bezinnen op veranderen

In essentie is politiek verantwoorden het vertellen van een verhaal dat betekenis heeft en duiding geeft. Verantwoording is niet louter de optelsom eindigend in rode of zwarte getallen onder de streep. Het is een vertelling waarmee de bestuurder uitlegt wat hij met zijn bevoegdheden en publiek geld heeft gerealiseerd en waarin hij toelicht tot welke resultaten dat leidde. Als dat verhaal goed onderbouwd en geloofwaardig is en als de feiten kloppen, dan kan de volksvertegenwoordiging décharge verlenen. Daar is dan wel onafhankelijke controle op die feiten en een kritische toetsing voor nodig. De spanning tussen kabinet en parlement is geënt op die uitwisseling tussen geld en informatie; macht en tegenmacht, inspraak en tegenspraak, alles scharniert om de verbinding tussen informatie over uitgaven en prestaties. De hamvraag is immers of de burger waar voor zijn geld krijgt.

Bijzonder in 2015 is dat de feiten in de rijksverantwoording de basis kunnen zijn voor twee verschillende verhalen. We kunnen vertellen over significante verbetering bij de departementen in de bedrijfsvoering en over ministeries die er in slagen een zeer hoog niveau van financiële rechtmatigheid te organiseren en daarover transparant rapporteren aan het parlement. Maar aan het onderzoek op de jaarverslagen kan óók het verhaal worden ontleend van hardnekkige, ernstige problemen bij drie klassieke overheidstaken: belastingen, defensie en justitie. Pogingen om daar grip op te krijgen zijn tot nu toe onvoldoende succesvol. En het is op belangrijke beleidsterreinen evenmin (voldoende) bekend wat de resultaten zijn van de inzet van publiek geld.

Ons onderzoek naar en controle op de verantwoording levert dus een paradoxaal beeld op van waar de rijksoverheid op dit moment staat. We waarschuwen voor de verleiding alleen het eerste verhaal te vertellen - hoe goed het gaat na moeilijke jaren van crises en krimp - en het tweede te negeren. Democratie vereist transparantie en de kern daarvan is: open zijn over problemen. Wie problemen negeert, verliest kostbare tijd voor oplossingen en loopt het risico op (eigenlijk niet zo) onverwachte incidenten te moeten reageren.

Hoe dus deze - ogenschijnlijk tegengestelde - verhalen samen te brengen? Welk overkoepelend verhaal past hierbij? Het helpt om ontwikkelingen in een breder perspectief te plaatsen en vanaf een afstand, over een langere periode te bezien. Het komend jaar kan zo'n moment zijn waarop met distantie terug- en vooruit gekeken wordt. Het is het laatste verantwoordingsjaar van het kabinet, het laatste jaar vóór de reguliere Kamer verkiezingen en een nieuwe kabinetsperiode. Een goed moment om te bezien wat er tot dusver is gerealiseerd en met die kennis nieuwe ambities tegen het licht te houden.

Uit ons Verantwoordingsonderzoek naar het jaar 2015 en dat van voorgaande jaren blijkt dat Nederland niet een stereotiep trage en onveranderbare bureaucratie heeft. Over de volle breedte van de publieke uitvoeringsorganisaties verandert een imposant aantal operaties de uitvoering: hervormingen, decentralisaties, transformaties, fusies, budgettaire besparingen, maar ook aanpassingen aan nieuw beleid, nieuwe doelgroepen en nieuwe ordeningen van publieke taken. De Nederlandse uitvoerende macht is continu in beweging. Burgers moeten beter worden bediend, het liefst sneller en goedkoper. De overheid moet kleiner, slagvaardiger en dienstbaarder opereren. Minder ambtenaren én minder inhuur.

Die gedachte komt ergens vandaan en die herkomst is niet alleen de wens grip te krijgen op de openbare financiën. Iedere Nederlander is burger jegens de staat en consument jegens private partijen. De wereld is mede als gevolg van technologische vooruitgang ongekend snel veranderd en dat uit zich in nieuwe vormen van organisatie en nieuw productaanbod; dienstverlening die zeer persoonlijk van aard is en waar het uniforme product van de PTT allang vervangen is door persoonsgerichte marketing van telecomaanbieders. Men verwacht als burger een soortgelijke transitie van zijn of haar overheid. Wie ‘online’ snel bediend wordt voor het één, verwacht soortgelijke service voor het ander. Maatwerk is het nieuwe adagium. Maar de verbintenis tussen een rechtstaat waarin iedereen in gelijke omstandigheden gelijk wordt behandeld met een digitale eenheidstaat die standaardisatie vereist, leidt niet vanzelf tot een keukentafelgesprek waarin uniciteit van het individu erkenning krijgt.

De transitie van de uitvoerende macht nam een vlucht in de jaren ’80 en ’90 toen vele publieke organisaties ‘op afstand’ werden gezet om als zelfstandig bestuursorgaan of naamloze vennootschap eigenstandig professionele keuzes te maken en doelmatig(er) te werken. Ze kregen onder aangepaste ministeriële verantwoordelijkheid een taak, budget en een eigen sturings- en verantwoordingsmodel. Onder het motto dat moderne professionals ruimte voor eigen keuzes moeten hebben en geen last moeten hebben van ‘Den Haag’, werden niet alleen de organisatievormen zelf, maar ook de voorwaarden van publieke financiering sterk aangepast; denk aan lump sum financiering in het onderwijs, maar ook prestatiebekostiging in de justitiële keten. De sociale zekerheid daarentegen maakte een andere beweging door; van uitvoering door sociale partners zelf naar uitvoering door zowel rijksorganisatie UWV als door gemeenten. Zorg is eveneens deels gedecentraliseerd; de verplichte verzekering wordt uitgevoerd door private partijen die concurreren op premie.

Het primaat bleef bij de politiek, maar ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan ministeriële bevoegdheid. In theorie zou de verantwoording mee moeten veranderen en ook over 'op afstand' geplaatste budgetten en taken plaats moeten vinden. Anno 2016 is, na 30 jaar reorganiseren, de situatie dat, naast de klassiek ingerichte bestuurslagen, een nieuwe biodiversiteit is ontstaan van eigenstandige organisaties met publiek geld en publieke taken waar op rijksniveau al ongeveer 130 miljard in omgaat. En binnen het klassieke huis van drie bestuurslagen gaat, na decennia van eerst centraliseren en daarna decentraliseren op gemeentelijk niveau, zo'n 60 miljard om; geld dat voor het leeuwendeel via de rijkskas wordt geïnd en verdeeld en op lokaal niveau wordt gecontroleerd en verantwoord.

Het overkoepelende verhaal is dus het verhaal van een rijksoverheid die veel geld overmaakt, maar ondanks hoge rechtmatigheid vaak moeilijk weet te doorgronden wat daarvan de resultaten zijn. Denk dit jaar aan beleid dat de economie en werkgelegenheid moet stimuleren. En bij dat overkoepelende verhaal hoort ook de erkenning dat hoge rechtmatigheid van uitgaven gecombineerd met bedrijfsvoering zonder onvolkomenheden, niet wil zeggen dat er geen problemen zijn in de publieke dienstverlening. Denk aan de uitvoering van de pgb's.

Wat in die context opvalt is, dat juist na al die transities op rijksniveau, de uitvoering van drie traditionele overheidstaken kampt met hardnekkige problemen. Financiën heeft al lange tijd een zware kluif aan de modernisering van de Belastingdienst. Veiligheid en Justitie kampt al jaren met haperend financieel beheer. Defensie worstelt met de operationele gereedheid door tekortschietend materieelbeheer.
En hoe gaat het verder? Inderdaad, steeds minder onvolkomenheden in de bedrijfsvoering. Maar ook dat is niet het hele verhaal. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties zijn verwikkeld in interne reorganisaties. Economische Zaken moet als fusiedepartement de slagkracht zien te versterken. Infrastructuur en Milieu heeft de handen vol aan het spoor en worstelt met het onderhoud aan wegen. SZW ziet zich geconfronteerd met de concentratie van werkloosheid bij specifieke groepen in de samenleving. BZK heeft voor de AIVD weliswaar extra middelen gekregen, maar moet ook nog de consequenties van eerdere bezuinigingen ondervangen.

Ook buiten de departementen geen stilstaand water. Bij RVO en NVWA is het zicht op de boogde verbetering van doelmatigheid na de fusies beperkt. Gemeenten en SVB moeten alle zeilen bijzetten om het systeem van trekkingsrechten pgb goed uit te voeren. Het UWV heeft extra middelen ontvangen om de haperende dienstverlening aan werklozen en de keuring van arbeidsongeschikten te verbeteren. De nationale politie heeft meer tijd en geld nodig om de

fusie van 26 korpsen goed te organiseren. Gemeenten zijn opdrachtgever geworden in het sociaal domein, maar hebben samen met zorgaanbieders grote moeite met de financiële afrekening van geleverde diensten. In de gezondheidszorg lukt het wijkverpleging, ggz-instellingen en zorgverzekeraars ook in 2015 niet goed om de financiële stromen ordentelijk te verantwoorden.

De lijst is langer dan dit, maar de conclusie dat de publieke sector in bijna permanente staat van reorganisatie verkeert, is niet overdreven. Dat is op zichzelf al een vraagstuk dat om aandacht vraagt. De vraag of burgers al die systeemwijzigingen kunnen volgen en weten waar ze aan moeten kloppen, en wie dan antwoord geeft, hoort er onlosmakelijk bij, maar wordt zelden gesteld.

Er is volgens dus ons meer aan de hand dan alleen de vraag van behapbaarheid van reorganisaties. Het is ‘tijd voor uitvoering’ stelden we vorig jaar. Nu, 12 maanden later, is de noodzaak voor bezinning op uitvoeringsvraagstukken niet minder geworden. Het nieuwe publieke ecosysteem vraagt een nieuw antwoord op oude vragen. Welke rol heeft de volksvertegenwoordiging in die nieuwe constellatie? Welke informatie past bij het parlementair budgetrecht? Hoe kan moderne technologie moderne publieke verantwoording helpen vormgeven? Is real-time auditing en data-analytics een wenkend perspectief zijn naast of in de plaats van klassieke controle? Welke verantwoordingstaak richting het parlement heeft de minister als opdrachtgever, eigenaar of aandeelhouder ten opzichte van verzelfstandigde publieke instituties? Hoe ‘zelfstandig’ zijn die organisaties? Maar bovenal, waar moet je als burger aankloppen als je vragen, problemen of klachten hebt? Hoe weet je of je waar voor je geld krijg? En, wie gaat je dat vertellen?

In 2017 krijgen de opeenvolgende besparingen sinds de financieel-economische crisis hun maximale effect en zijn er landelijke verkiezingen. Dat is per definitie het moment om nóg meer veranderingen te propageren. En dat herbergt altijd het risico van een eenzijdige focus op het hier en nu. Het zou daarom van wijsheid getuigen als Kamer en kabinet het komend jaar gebruiken om zich te buigen over twee vraagstukken: de omvang van alle lopende reorganisaties en de democratische consequenties van de transities die zich in
de publieke sector hebben voltrokken, en zich nog voltrekken.

Vragen stellen is makkelijker dan ze beantwoorden, dat realiseren we ons. Toch mag van een serieuze democratie verwacht worden dat er antwoord komt. Want de hamvraag blijft: krijgt de burger waar voor zijn geld?

1 Financiële informatie

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of het geld in 2015 besteed is volgens de regels. Dit is de kern van het rechtmatigheidsonderzoek.

Het formele startpunt van Verantwoordingsdag is de Verklaring van goedkeuring 2015 (§ 1.1) en een overzicht van de gevonden fouten (§ 1.2). In § 1.3 staan we stil bij ontwikkelingen op het gebied van de rechtmatigheid van de uitgaven. Het inzicht in de rijksfinanciën in relatie tot onze controle komt aan de orde in § 1.4, met als voorbeeld de wijze de verantwoording over de uitgaven in de vreemdelingenketen. Een samenvatting van ons onderzoek naar de besteding van Europese subsidies komt aan de orde in § 1.5.

1.1 Verklaring van goedkeuring 2015

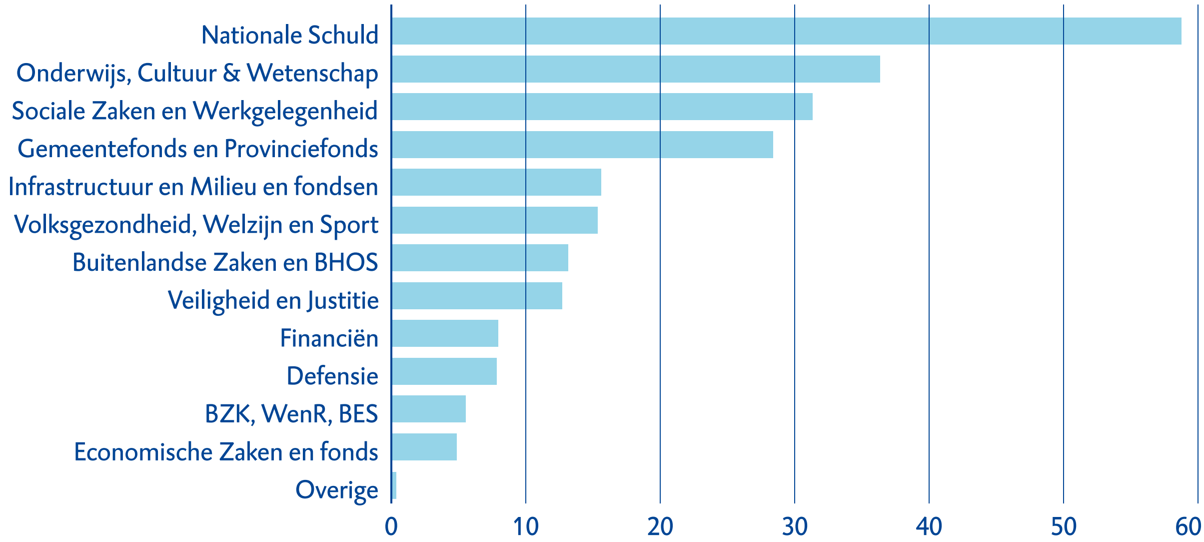
Op 19 april 2016 heeft de minister van Financiën het Financieel jaarverslag van het Rijk 2015 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. De minister van Financiën legt in het Financieel jaarverslag van het Rijk (FJR) verantwoording af over het afgelopen begrotingsjaar. De taak van de Algemene Rekenkamer is om een verklaring van goedkeuring te verstrekken bij de in het FJR opgenomen Rijksrekening en de Saldibalans van het Rijk.

Wij keuren de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2015 opgenomen rekening van uitgaven (€ 238,0 miljard, 99,69% rechtmatig), ontvangsten (€ 243,1 miljard, 99,86% rechtmatig) en verplichtingen (€ 251,1 miljard, 99,42%) alsmede de Saldibalans van het Rijk goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de rijksbegroting behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar.

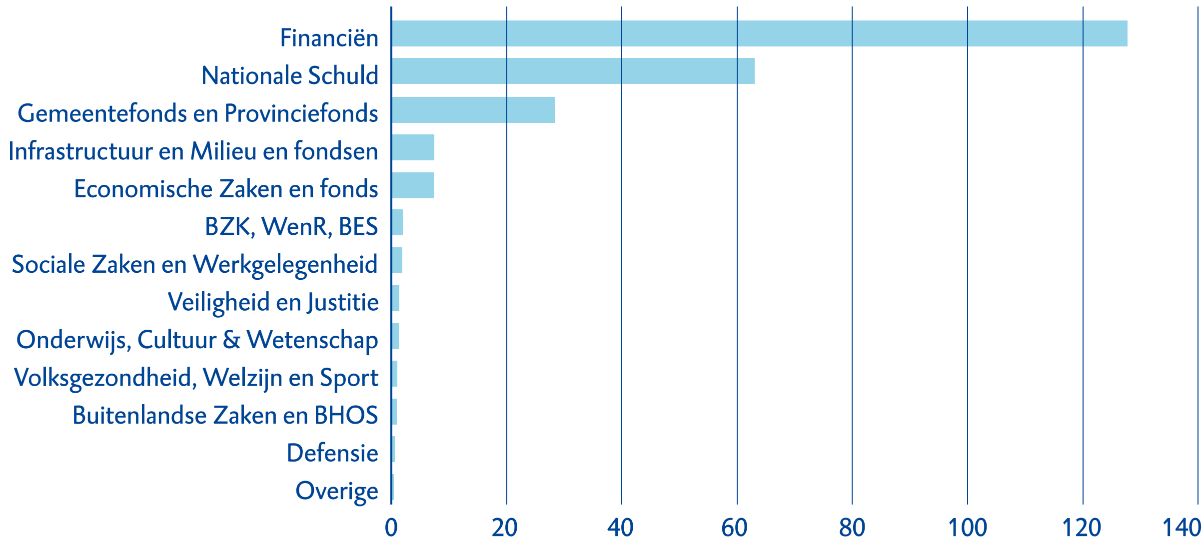
Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2015 opgenomen *rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk* voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2015.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2015 opgenomen *Saldibalans* van het Rijk voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de saldibalansen die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2015.
In § 1.2 geven we een overzicht van de gevonden fouten in totalen en per begrotingshoofdstuk.

De door ons gecontroleerde uitgaven en ontvangsten zijn in de onderstaande grafieken weergegeven per begrotingshoofdstuk.



Figuur 1 Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2015 (x € miljard)



Figuur 2 Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2015 (x € miljard)

Dechargeverlening over 2014

Op 20 mei 2015 keurden wij de Rijksrekening 2014 en de Saldibalans van het Rijk 2014 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2014 zouden aannemen. De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2014 behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 3 juli 2015 en door de Eerste Kamer op 22 september 2015. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer op 13 oktober 2015 op de hoogte gesteld van de dechargeverlening 2014.

1.2 Overzicht van gevonden fouten in de Rijksrekening 2015

De rijksbegroting bestaat uit 22 begrotingshoofdstukken waarvan het beheer bij 11 ministeries wordt uitgevoerd. Wij hebben alle jaarverslagen gecontroleerd en van oordelen voorzien. Er is bij 5 begrotingshoofdstukken sprake van fouten en onzekerheden op jaarverslagniveau. Daarnaast zijn er bij verschillende begrotingshoofdstukken belangrijke fouten en onzekerheden op artikel-niveau of in de afgerekende voorschotten. De uitkomsten worden hieronder samengevat. Een nadere toelichting op de geconstateerde fouten en onzekerheden is te vinden in de rapporten bij de afzonderlijke jaarverslagen.

1.2.1 Totaal fouten en onzekerheden in 2015

Wij hebben alle geconstateerde fouten en onzekerheden in de jaarverslagen 2015 opgeteld en afgezet tegen respectievelijk de totale uitgaven, ontvangsten en verplichtingen van het Rijk. Op totaalniveau blijft de som van de fouten en onzekerheden voor de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen ruim onder de tolerantiegrens voor goedkeuring van de rijksrekening van 1%. Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht fouten en onzekerheden Rijksrekening.
In onderstaande overzichten tonen wij geconstateerde fouten en onzekerheden gesplitst naar rechtmatigheid en deugdelijke weergave.

Tabel 1 Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)

	Bedrag 2014	% 2014	Bedrag2015	% 2015
Totaalbedrag rijksrekening *	242.629,5	100	238.030,0	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	918,2	0,38	660,9	0,28
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	221,2	0,09	71,6	0,03
Totaal fouten en onzekerheden	**1.139,4**	**0,47**	**732,5**	**0,31**

* De rentekosten, die op transactiebasis verantwoord worden, zijn dit jaar anders gepresenteerd in het FJR. Daardoor is de vergelijking met 2014 niet zondermeer te maken. De bovenvermelde uitgaven van € 238 miljard zijn op kasbasis. Als de rentekosten net als in voorgaande jaren hierbij opgeteld worden, zouden de totale uitgaven € 246,3 miljard en het percentage fouten en onzekerheden 0,30 bedragen.

Uit de tabel blijkt dat het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven is afgenomen van € 918,2 miljoen in 2014 naar € 660,9 miljoen in 2015. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven is eveneens afgenomen van € 221,2 miljoen in 2014 naar € 71,6 miljoen in 2015. Voor zowel het criterium rechtmatigheid als deugdelijke weergave geldt dat de som van de fouten en onzekerheden ruim onder de tolerantiegrens van 1% voor goedkeuring van de rijksrekening blijft.

Tabel 2 Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)

	Bedrag 2014	% 2014	Bedrag2015	% 2015
Totaalbedrag rijksrekening *	231.114,9	100	243.123,1	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	187,0	0,08	298,0	0,12
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	40,3	0,02	53,6	0,02
Totaal fouten en onzekerheden	**227,3**	**0,10**	**351,6**	**0,14**

* De rentebaten die op transactiebasis verantwoord worden, zijn dit jaar anders gepresenteerd in het FJR. Daardoor is de vergelijking met 2014 niet zondermeer te maken. De bovenvermelde ontvangsten van € 243 miljard betreft alle ontvangsten op kasbasis. Als de rentebaten net als voorgaande jaren hierbij geteld worden, zouden de totale ontvangsten € 244,5 miljard en het percentage fouten en onzekerheden 0,14 bedragen.

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de ontvangsten is toegenomen van € 187 miljoen in 2014 naar € 298 miljoen in 2015. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de ontvangsten is ook toegenomen van

€ 40,3 miljoen in 2014 naar € 53,6 miljoen in 2015. De som van alle fouten en onzekerheden blijft echter ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Tabel 3 Verplichtingen: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (x € miljoen)

	Bedrag 2014	% 2014	Bedrag2015	% 2015
Totaalbedrag rijksrekening *	221.115,6	100	251.127,1	100
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	421,4	0,19	1.449,6	0,58
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	31,0	0,01	10,0	0,00
Totaal fouten en onzekerheden	**452,4**	**0,20**	**1.459,6**	**0,58**

* Met ingang van 2015 zijn ook de verplichtingen opgenomen in het FJR. Het totaalbedrag 2015 is exclusief de renteverplichtingen Nationale schuld. Het door ons in bovenstaande tabel opgenomen totaalbedrag 2014 is inclusief deze renteverplichtingen.

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen is toegenomen van € 421,4 miljoen in 2014 naar € 1.449,6 miljoen in 2015. Deze fouten en onzekerheden in 2015 houden voor een belangrijk deel verband met beleidsmatige slotwetmutaties bij de Ministeries van Defensie (€ 351,6 miljoen) en EZ (€ 112,3 miljoen).
Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de verplichtingen is afgenomen van € 31 miljoen in 2014 naar € 10 miljoen in 2015. De som van de fouten en onzekerheden blijft ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

1.2.2 Tolerantieoverschrijdingen op jaarverslagniveau

Bij 5 begrotingshoofdstukken (2014: 6 stuks) is het totaal aan fouten of onzekerheden boven de tolerantiegrens op jaarverslagniveau. Dit betreft de jaarrekeningen van het:

- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (in totaal € 40,8 miljoen bij de batenlastenagentschappen)
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie (in totaal € 368,8 miljoen bij de verplichtingen en € 93,8 miljoen bij de uitgaven en ontvangsten)
- Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken (in totaal € 151,2 miljoen bij de verplichtingen)
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (in totaal € 31,1 miljoen bij de batenlastenagentschappen)
- Hoofdstuk XVIII, Wonen en Rijksdienst (in totaal € 246,4 miljoen bij de batenlastenagentschappen)

De oorzaak van de fouten en onzekerheden ligt grotendeels in het niet tijdig melden van beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota aan de Staten-Generaal en tekortkomingen in het inkoopbeheer. De slotwetten behoren geen beleidsmatige mutaties te bevatten.

1.2.3 Tolerantieoverschrijdingen op artikelniveau en in de afgerekende voorschotten

Bij 9 jaarverslagen (2014: 9 stuks) overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave op artikelniveau en/of afgerekende voorschotten:

- Hoofdstuk VI, Ministerie van Veiligheid en Justitie (artikelen 35 en 91)
- Hoofdstuk VII, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (artikel 12)
- Hoofdstuk VIII, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (artikel 95)
- Hoofdstuk IX, Ministerie van Financiën (afgerekende voorschotten)
- Hoofdstuk X, Ministerie van Defensie (artikelen 4, 6, 7 en 8)
- Hoofdstuk XII, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (12, 14, 15, 20, 21 en 98)
- Hoofdstuk XV Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (artikel 1)
- Hoofdstuk XVI, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (artikel 10)
- Begrotingsfonds F, Diergezondheidsfonds (artikel 1)

Ook op artikelniveau geldt dat de fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid grotendeels het gevolg zijn van het niet melden van beleidsmatige mutaties aan de Staten-Generaal en tekortkomingen in het inkoopbeheer.

1.2.4 Toelichting door ministers over fouten en onzekerheden

Indien een van de geldende rapporteringstoleranties voor de fouten en/of onzekerheden in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten wordt overschreden, rapporteert de minister deze in de bedrijfsvoeringsparagraaf van zijn begrotingshoofdstuk. Voor een belangrijk deel worden de door ons geconstateerde fouten en onzekerheden dan ook door de ministers vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Een verschil kan ontstaan doordat wij aanvullende fouten en onzekerheden hebben geconstateerd of doordat wij een andere rapporteringstolerantie hanteren. Een andere rapporteringstolerantie hanteren wij bijvoorbeeld voor de afgerekende voorschotten en op artikelniveau door het optellen van fouten en onzekerheden. De rapporteringstoleranties wijken op onderdelen nog af omdat wij daarover nog geen volledige overeenstemming hebben kunnen bereiken met de verantwoordelijke ministeries. Wij verwachten dat deze verschillen in de komende jaren worden opgelost omdat er inmiddels vorderingen zijn gemaakt in de harmonisatie en afstemming over de te hanteren rapporteringstoleranties.

1.2.5 Veel onrechtmatigheden en onzekerheden door beleidsmatige mutaties in slotwet

Ook dit jaar hebben we aandacht geschonken aan de beleidsmatige mutaties die alleen via de slotwet gemeld worden aan de Staten-Generaal. Als de Staten-Generaal pas bij de slotwet te horen krijgen welke beleidsmatige mutaties na de najaarsnota zijn doorgevoerd door een minister is het handelingsperspectief beperkt en holt dat mogelijk het budgetrecht uit. Wij kwalificeren de niet tijdig gemelde beleidsmatige mutaties als onrechtmatig.

Er is dit jaar sprake van een verslechtering ten opzichte van voorgaande 2 jaren. In totaal hebben ministeries in 2015 € 601,1 miljoen (€ 539 miljoen aan verplichtingen en € 62,1 miljoen aan uitgaven) aan budgetoverschrijdingen niet eerder gemeld aan het parlement.

Tabel 4 Slotwetmutaties (x € miljoen)

	2012	2013	2014	2015
Uitgaven	122,3	12,5	0	62,1
Verplichtingen	1.020,0	345,8	68,9	539,0
Totaal	**1.142,3**	**358,3**	**68,9**	**601,1**

De belangrijkste fouten zijn gemaakt door de Ministeries van Defensie (€ 413,7 miljoen) en Economische Zaken (€ 112,3 miljoen). Bij deze ministeries leiden de onrechtmatigheden tot overschrijding van de tolerantie op jaarverslagniveau. Bij Defensie leiden de onrechtmatigheden ook tot een overschrijding van meerdere artikeltoleranties. In de rapporten bij de jaarverslagen worden de mutaties die leiden tot tolerantieoverschrijding toegelicht.

1.2.6 Begrotingsreserves stijgen van € 1,8 naar € 3,1 miljard

Vorig jaar rapporteerden wij over de steeds grotere rol van het instrument begrotingsreserve. De begrotingsreserves hebben in totaal op 31 december 2015 een omvang van € 3,1 miljard (2014: € 1,8 miljard). Het aantal begrotingsreserves is in 2015 gestegen van 23 naar 26.
Nieuw zijn op de saldibalans van:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken: de faciliteit DRIVE (€ 12,5 miljoen)
- Wonen en Rijksdienst: het fonds sanering woningcorporaties (€ 278,6 miljoen) en het fonds projectsteun woningcorporaties (€ 6,7 miljoen). Beide houden verband met de herziene Woningwet 2015.

De ontwikkeling van het aantal en de omvang van begrotingsreserves staat in onderstaand overzicht.

Tabel 5 De ontwikkeling van het aantal en de omvang van begrotingsreserves (x € 1.000)

	Aantal 2014	Bedrag 2014	Aantal 2015	Bedrag 2015
Financiën	3	246.209	3	258.498
Buitenlandse Zaken	3	152.096	4	190.653
Veiligheid en Justitie	1	284.374	1	804.074
OCW	2	40.285	2	11.669
Economische Zaken	13	1.004.957	13	1.488.594
Wonen en Rijksdienst	1	50.000	3	335.341
Totaal	**23**	**1.777.921**	**26**	**3.088.829**

De minister van EZ heeft de meeste begrotingsreserves namelijk 13 voor in totaal € 1,5 miljard. De stijging van de totale omvang van begrotingsreserves wordt vooral veroorzaakt door de toename van de reserves voor duurzame energieproductie (+ € 483 miljoen) van het Ministerie van EZ en voor asiel (+ € 520 miljoen) bij het Ministerie van VenJ. De toename bij het begrotingshoofdstuk WenR komt door de 2 nieuwe begrotingsreserves (+ € 285 miljoen).

De verantwoording over begrotingsreserves is op dit moment niet optimaal. Verbetering is mogelijk door:

- in de toelichting op de saldibalans meer inzicht te geven in de mutaties en omvang van de begrotingsreserves.
- het parlement van informatie te voorzien over afspraken over begrotingsreserves tussen de vakministers en de minister van Financiën. Zo zijn afspraken tussen de ministers van Financiën en van Economische Zaken over de begrotingsreserve voor duurzame energieproductie niet met het parlement gedeeld. In totaal zijn er over 16 van de 23 in 2014 lopende begrotingsreserves afspraken gemaakt.

Op 24 maart 2016 publiceerden wij ons rapport Begrotingsreserves. In dit onderzoek gaan we in op de stijging van het aantal begrotingsreserves en de voor- en nadelen van het instrument. De minister van Financiën heeft toegezegd onze aanbevelingen over te nemen. Wij gaan ervanuit dat de jaarrekening 2016 verbetering laat zien.

1.3 Ontwikkelingen op het gebied van de rechtmatigheid van de uitgaven van het Rijk

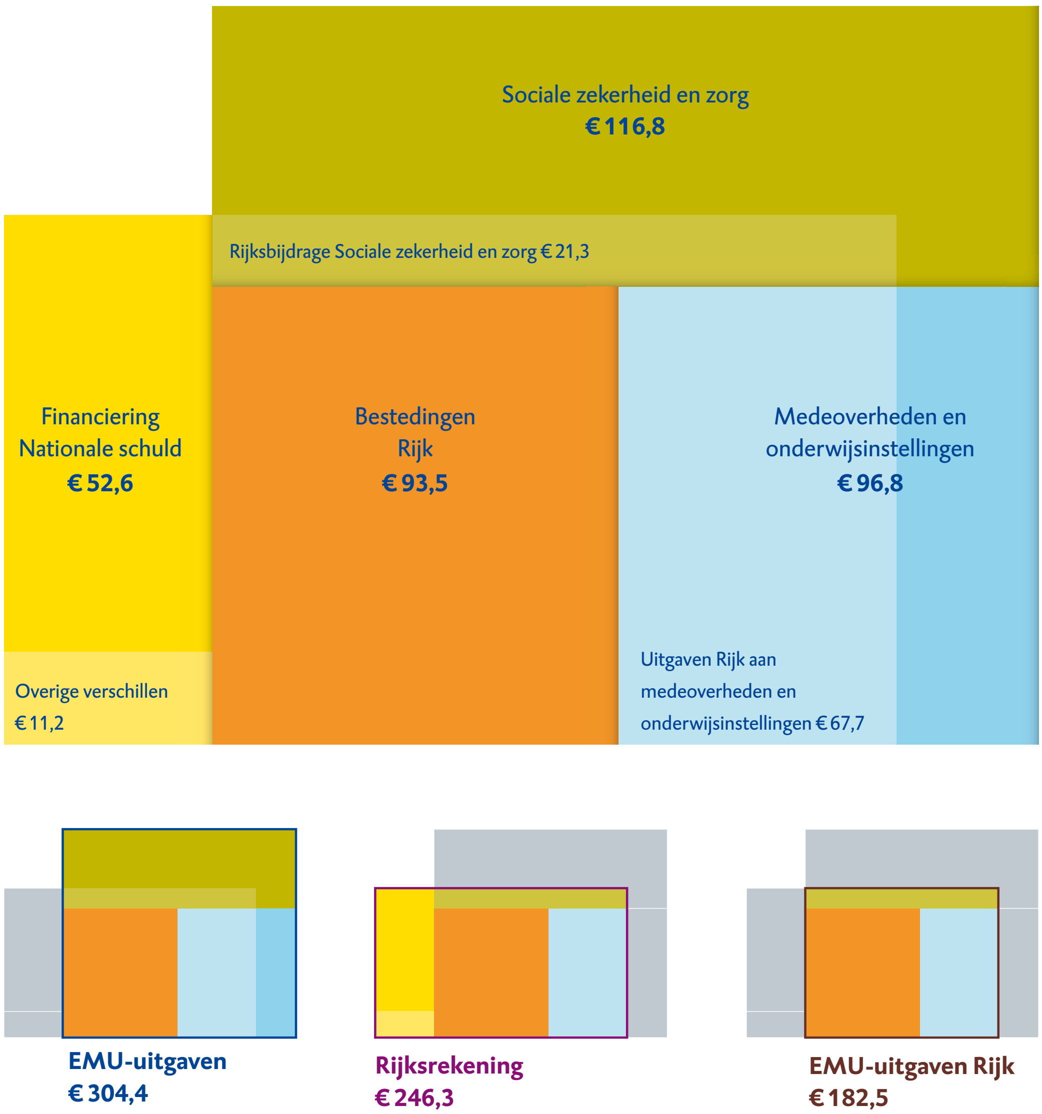
We zien over de jaren heen twee gelijktijdige maar afwijkende ontwikkelingen op het gebied van de rechtmatigheid van de uitgaven.
Enerzijds is de rechtmatigheid van de uitgaven dit jaar, net als de voorgaande jaren, weer van een hoog niveau. De uitgaven zijn in 2015 voor 99,69% rechtmatig besteed (zie § 1.1). Dit is een verworvenheid waarmee Nederland internationaal gunstig afsteekt: de uitgaven worden bijna geheel volgens inkoop-, subsidie- en begrotingsregels gedaan. Ook historisch gezien is dit een verworvenheid.
Anderzijds zien we dat minder dan de helft van de uitgaven op de rijksrekening daadwerkelijk wordt besteed door ministers (zie § 1.4). Meer dan de helft wordt door het Rijk ter beschikking gesteld aan medeoverheden, scholen, zorg en sociale zekerheid om daar daadwerkelijk te worden besteed en verantwoord. Op rijksniveau wordt daarnaast de juistheid van de budgetverdeling bepaald. Dit betekent echter dat voor meer dan de helft van de uitgaven van de rijksbegroting het budgetrecht van de Tweede Kamer, net als onze controle, niet verder reikt dan dat het geld wordt overgemaakt aan de juiste organisatie. De ontvangende organisaties van rijksgeld kunnen uiteraard binnen de wettelijke mogelijkheden en autonomie besluiten en besteden en dien overeenkomstig verantwoorden en controleren.

1.4 Inzicht in overheidsfinanciën

De totale collectieve uitgaven van de hele Nederlandse overheid (Rijk, provincies en gemeenten) zijn volgens EMU-definitie € 304,4 miljard. Daarvan wordt € 182,5 miljard primair gefinancierd vanuit de rijksbegroting/rijksrekening, dus exclusief de premies. Deze EMU-relevante uitgaven van het Rijk zijn in de figuur in de uitsnede aan de rechterzijde gevisualiseerd. Dit deel bestaat voor € 93,5 miljard (30,7%) uit uitgaven die ministers voornamelijk zelf besteden (bijvoorbeeld salaris, subsidies en inkopen). Dat is het oranje vlak. Voor € 67,7 miljard betreft het uitgaven van het Rijk in de vorm van bijdragen aan medeoverheden en scholen, waarbij deze partijen binnen de relevante kaders van wet- en regelgeving zelf beslissen over aanwending en besteding van deze middelen. Voor € 21,3 miljard zijn in 2015 rijksbijdragen aan de fondsen voor zorg en sociale zekerheid gedaan.

Wij geven een oordeel bij de uitgaven van € 238 miljard en de rentekosten van € 8,3 miljard (totaal 246,3) in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) 2015 gebaseerd op Nederlandse verslaggevingsregels. Dit is in de figuur gevisualiseerd met de uitsnede in het midden. Hieronder lichten wij toe hoe deze uitgaven zich verhouden tot de totale collectieve uitgaven van Nederland, de EMU-relevante uitgaven die mede bepalend zijn voor het EMU-saldo.

In de onderstaande figuur zijn de totale collectieve of EMU-relevante uitgaven verdeeld naar de sectoren Rijk, 'sociale zekerheid en zorg' en 'medeoverheden en onderwijsinstellingen'. In de sociale zekerheid en zorgsector zijn ook de uitgaven aan het arbeidsmarktbeleid begrepen. Het betreft zowel premie- als begrotingsgefinancierde uitgaven. Het CBS publiceert jaarlijks over de EMU-relevante inkomsten, uitgaven en het saldo.



* In de figuur zijn de EMU-uitgaven van het Rijk en instellingen die nauw gerelateerd zijn aan het Rijk, zoals universiteiten en ProRail, in het oranje vlak opgenomen. Het CBS gebruikt de term centrale overheid voor deze uitgaven.

Figuur 3 Schematische weergave Rijksrekening 2015 en EMU-uitgaven 2015

De uitgaven in de rijksrekening, waarover het parlement budgetrecht heeft en waar ons oordeel betrekking op heeft, zijn gebaseerd op andere verslaggevingsgrondslagen dan de EMU-relevante uitgaven op basis van het Europese Stelsel van Rekeningen (ESR 2010). De uitgaven die betrokken worden in de rijksrekening (inclusief rentekosten) van € 246,3 miljard, bevatten € 182,5 miljard aan EMU-relevante uitgaven. Het verschil van € 63,8 miljard, bestaat uit posten die niet meetellen in de EMU-relevante uitgaven. Deze posten hangen voornamelijk samen met de financiering van de Nationale Schuld (€ 52,6 miljard) en overige verschillen (€ 11,2 miljard), zoals verschillen in verslaggevingsstelsels (kas-transverschillen) en financiële transacties.

1.4.1 Casus: Uitgaven vreemdelingenketen

Het is niet altijd eenvoudig om in de jaarlijkse verantwoording terug te vinden hoeveel kosten zijn gemoeid met de uitvoering van beleid. Soms is dat het gevolg van reorganisaties waarbij beleid en corresponderende uitgaven zijn herordend en andere bestuurslagen mede zijn betrokken. Ook kunnen beleidsrelevante uitgaven worden verantwoord middels de jaarrekening van organisaties op afstand van het Rijk. Voorts kunnen verschillende ministers en bestuurslagen betrokken zijn bij de uitvoering waarbij elke partij een deel van de relevante uitgaven binnen de eigen kaders verantwoordt. Dit speelt ook op het terrein van uitvoering van de vreemdelingenketen, waar diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties betrokken zijn. In deze paragraaf treft u een inventarisatie aan van de uitgaven ten behoeve van de vreemdelingenketen. Dit betreft zowel de begrote en gerealiseerde uitgaven in 2014 en 2015.

In 2015 is Nederland, net als veel andere Europese landen, geconfronteerd met een verhoogde instroom van asielzoekers. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de opvang ligt bij de minister van Veiligheid en Justitie. Vreemdelingen kunnen om verschillende redenen een verblijfsvergunning aanvragen: vanwege studie, werk, gezinshereniging en vanwege een gevaarlijk situatie in het land van herkomst (asielzoekers).

Financiële informatie in begroting en verantwoording

Op basis van departementale begrotingen en jaarrekeningen over 2014 en 2015 zetten we de financiële gevolgen op een rij. Diverse ministeries, te weten de Ministeries van OCW (art. 3), SZW (art. 2 en 13), VenJ (art. 34 en 37) en VWS (art. 2), verantwoorden uitgaven ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenketen.

Tabel 6 Begrote en gerealiseerde uitgaven vreemdelingenketen (x € 1.000)

		Begroot 2014	Realisatie 2014	Begroot 2015	Realisatie 2015
VenJ	Immigratie en Naturalisatiedienst	290.598	323.621	278.503	389.717
	Centrum Orgaan opvang Asielzoekers	322.413	740.909	399.951	722.261
	Dotatie asielreserve tbv COA				545.600
	NIDOS (minderjarige vluchtelingen)	-	24.738	23.273	43.302
	Vluchtelingenwerk Nederland	5.743	6.260	5.730	10.718
	DJI-uitzetcentra	112.993	142.825	107.609	105.052
	Overig (toegang, toelating en opvang)	54.048	34.450	41.173	45.212
	Totaal	**785.795**	**1.272.803**	**856.239**	**1.861.862**
SZW	Centrum Orgaan opvang Asielzoekers	9.090	8.759	9.240	27.282
	Vluchtelingenwerk Nederland	1.032	1.030	1.032	1.030
	Leningen statushouders voor inburgering	37.245	16.283	37.405	48.147
	Overig	23.821	12.504	20.894	8.738
	Totaal	**71.188**	**38.576**	**68.571**	**85.197**
VWS	Zorg(verzekering)	32.000	33.045	32.000	32.000
OCW	Regeling leerplusarrangement	82.205	80.382	77.677	96.578
	Totaal Generaal	**971.188**	**1.424.806**	**1.034.487**	**2.075.637**

Het overzicht is niet volledig. Zo verstrekt het Ministerie van VenJ onder andere geen specifieke bijdrage aan de Nationale Politie, waaronder de vreemdelingenpolitie en de zeehavenpolitie. Uitgaven op dat gebied, die mede relevant zijn voor de uitvoering van het beleid inzake vreemdelingen, blijken niet separaat uit de jaarrekening. Dit geldt o.a. ook voor de Koninklijke Marechaussee.

Het overzicht is niet nauwkeurig op de volgende punten:

- Het betreft de uitgaven aan beleid ten behoeve van alle personen in de vreemdelingenketen: dus naast asielzoekers ook migranten, studenten, gezinsherenigers, vluchtelingen en afgewezen vreemdelingen.
- In het overzicht staan uitgaven van betrokken ministeries aan organisaties die het beleid uitvoeren. Ten dele betreft dit voorschotten ten laste van de begroting 2015, waar nog geen directe kosten tegenover staan. Het gaat om bijdragen voor investeringen, subsidies, vooruitbetalingen en leningen, die wellicht pas in komende jaren tot daadwerkelijke besteding komen. Dit betreft in het bijzonder de dotatie aan de asielreserve van € 546 miljoen.

Dit bedrag is nog niet ter beschikking gesteld aan het COA in 2015. Het totaal van mutaties in de asielreserve bedraagt € 520 miljoen.

- Voorschotten, subsidies of leningen zouden ook nog terugbetaald kunnen worden aan de ministeries.

Uit dit overzicht en overwegingen kan worden geconcludeerd dat de rijksuitgaven in 2015 voor vreemdelingen circa € 650 miljoen hoger zijn dan in 2014, inclusief de dotatie aan de begrotingsreserve van € 546 miljoen. Om zicht te krijgen op de daadwerkelijke kosten voor 2015 moeten de jaarrekeningen van de uitvoeringsinstellingen, met name COA en IND, gebruikt worden. De omvang van de asielreserve is eind 2015 € 804 miljoen.

Kosten eerstejaarsopvang uit ontwikkelingssamenwerking
Een deel van de kosten voor de opvang in het eerste jaar van asielzoekers uit ontwikkelingslanden (onder meer uit Syrië, Afghanistan en Eritrea) wordt toegerekend aan de zogenoemde Official Development Assistance-middelen (ODA). Dit is een groot deel van de uitgaven van het COA.
In de HGIS-nota van de minister van Buitenlandse Zaken, waarin de uitgaven van de verschillende departementen op het gebied van buitenlands beleid in onderlinge samenhang vermeld worden, wordt verder op deze ODA-toerekening ingegaan.

Tabel 7 Toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers aan ontwikkelingssamenwerking

		Begroot 2014	Realisatie 2014	Begroot 2015	Realisatie 2015
HGIS	Toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers aan ontwikkelingssamenwerking	234.051	697.440	296.931	1.185.931

In 2015 was € 297 miljoen begroot voor de bijdrage aan eerstejaarsopvang van asielzoekers. De realisatie in 2015 is € 1.186 miljoen, waarvan € 640 miljoen betrekking heeft op uitgaven in 2015 en € 546 miljoen in de asielreserve, waarover we in § 1.2.6 schreven, wordt gestopt ten behoeve van kosten in volgende jaren.

1.5 Deugdelijke Nationale verklaring

In de Nationale verklaring 2016 legt het Nederlandse kabinet verantwoording af over € 1,5 miljard aan gedeclareerde Europese subsidies. Die subsidies worden in de vorm van zogenoemde ‘fondsen in gedeeld beheer’ op uiteenlopende terreinen uitgegeven, zoals landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij, werkgelegenheid, economische ontwikkeling en migratie. Nederland geeft

hiermee, evenals Denemarken en Zweden, het goede voorbeeld.
Ook dit jaar zijn wij van oordeel dat de Nationale verklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de beheers- en controlesystemen én van de rechtmatigheid van de in Nederland bestede Europese subsidies en van de openstaande vorderingen op begunstigden. In ons Rapport bij de Nationale verklaring 2015 geven we onze bevindingen en aanbevelingen, alsmede de reactie van de minister van Financiën.

1.5.1 Tijd dringt voor declaraties periode 2007-2013

In de meeste fondsen zijn budgetten gereserveerd voor de programmaperiode 2007 tot en met 2013. Lidstaat Nederland moet, net als andere lidstaten, de programma's in 2017 afsluiten. Voor de meeste fondsen dringt de tijd om de laatste kosten van gesubsidieerde projecten te declareren bij de Europese Commissie. Mocht dat niet tijdig gebeuren, dan kunnen Europese bijdragen verloren gaan. In ons rapport bij de Nationale verklaring 2015 bevelen wij aan om erop toe te zien dat de managementautoriteiten, de organisaties die namens de EU de subsidies beheren in Nederland, voor het Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserijfonds (EVF) in 2016 tijdig en adequaat de laatste declaraties indienen, zodat de Audit Autoriteit voldoende tijd krijgt de afsluitende controles uit te voeren.

1.5.2 Interpretatieverschil regels belemmert samenwerking bij controle

Een ander probleem zijn de knelpunten in de samenwerking tussen de uitvoerende en controlerende instanties bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Eén van de hoofdoorzaken is onenigheid over de interpretatie van regels. De Audit Autoriteit, die controleert of de lidstaat het geld op een geoorloofde manier heeft besteed, interpreteert volgens de managementautoriteit de Europese regels vaak strenger dan de andere betrokken instanties. Het gevolg is dat de Audit Autoriteit tot een lager subsidiabel bedrag komt en (een deel van) de gedeclareerde kosten afkeurt. Er is geen effectieve geschillenregeling, maar een onderzoekscommissie heeft de problemen op een rij gezet. Werkgroepen zullen aangeven hoe de staatssecretaris van EZ de uitvoering en de controle kan verbeteren en hoe de regelgeving kan worden beperkt. In ons rapport bij de Nationale verklaring 2015 bevelen wij aan erop toe te zien dat de managementautoriteit en Audit Autoriteit, op korte termijn een nieuwe geschillenregeling instellen en hun werkafspraken verbeteren.

1.5.3 Meer zicht op afdrachten en effecten gewenst

De EU richt zich de komende jaren meer op de toegevoegde waarde en de effecten van EU-gelden. Inzicht in effecten kan bijdragen aan de discussie over aanpassingen van het Europese begrotingssystematiek en over hoe de EU haar geld op een effectievere manier zou kunnen herverdelen.

De EU ontvangt haar geld van de lidstaten in de vorm van afdrachten. Daarover verantwoordt het kabinet zich in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de verantwoording 2015 zien wij een verbeterde toelichting op de mutaties van de EU-afdrachten. Wij hebben in eerdere publicaties de wenselijkheid uitgesproken dat het kabinet de afdrachten in de Nationale verklaring opneemt. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording per lidstaat, waarbij zowel de inkomsten (EU-subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen.

2 Bedrijfsvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de zaken goed georganiseerd zijn op het departement; hebben de ministers de processen zodanig ingericht dat verwacht kan worden dat er doelmatig en rechtmatig wordt gehandeld?

Ook in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid zien wij twee ontwikkelingen ten opzichte van vorige jaren. Op veel fronten is de bedrijfsvoering beter op orde, we vinden minder onvolkomenheden. We constateren ook dat sommige problemen hardnekkig en omvangrijk zijn, dus een stijging van de ernstige onvolkomenheden. Sommige problemen tekenen zich af in de bedrijfsvoering van organisaties buiten het Rijk. Dat ook vraagt aandacht (§ 2.1).
Vorig jaar constateerden we een omvangrijk probleem in de ICT van de Belastingdienst. Dat was voor ons aanleiding om dit jaar bij 6 grote uitvoeringsorganisaties te onderzoeken of zich daar vergelijkbare problemen voordoen in het beheer van bestaande ICT systemen. Daarnaast doen wij verslag van een aantal bevindingen die belangrijk zijn voor het functioneren van de digitale overheid. We rapporteren ook over de afhankelijkheid van extern ICT personeel en de informatiebeveiliging (§ 2.2).
Tot slot behandelen we de ontwikkelingen en bevindingen op het gebied van inkopen en aanbesteden (§ 2.3), omdat wij daar jaarlijks veel fouten vinden.

2.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van het Rijk

Wij zien twee ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Enerzijds zien we een daling van het aantal onvolkomenheden van 50 in 2014 naar 27 in 2015, anderzijds zijn wij van oordeel dat er sprake is van 3 ernstige onvolkomenheden namelijk bij de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Financiën en Defensie (2014: 1).

Wij constateren dat ministeries in 2015 progressie hebben geboekt in de bedrijfsvoering. Het lukt om een aantal langer bestaande tekortkomingen rond bijvoorbeeld informatiebeveiliging, subsidiebeheer en inkoopbeheer op te lossen. Die tekortkomingen zijn mede ontstaan door reorganisaties (bijvoorbeeld IenM, EZ, WenR) of nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld inkoopcirculaire, invoering Baseline Informatiebeveiliging). Deze problemen zijn in voorgaande jaren ontdekt door de ministeries danwel geadresseerd door ons. Ministeries hebben gewerkt aan de problemen en dat verklaart de daling van het aantal onvolkomenheden dit jaar. Dat verdient een compliment.

Hoewel elke ernstige onvolkomenheid zijn eigen specifieke achtergrond kent, zien we in de stijging hiervan overeenkomsten. Het gaat in alle drie de gevallen om grotere bedrijfsvoeringsproblemen, die het gehele functioneren van respectievelijk de Belastingdienst en de Ministeries van Defensie en VenJ raakt. Ook de verwevenheid tussen bedrijfsvoering en beleid, mede door de inzet van ICT, wordt groter en dat is zichtbaar bij alle drie de organisaties.
Bezuinigingen spelen eveneens hierbij een rol. Ze zijn niet zozeer de oorzaak, maar vragen wel om het vermogen om te prioriteren. Alle drie de organisaties hebben problemen om de juiste en betrouwbare informatie op tafel te krijgen en om de juiste prioriteiten te stellen.
De problemen bij een ernstige onvolkomenheid zijn zo omvangrijk en hardnekkig dat de oplossing meer tijd kost om uit te voeren.

Wij kijken in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheden en het budgetrecht van de Staten-Generaal naar de bedrijfsvoering van het Rijk. Een belangrijk deel van de uitvoering ligt buiten de bedrijfsvoering van ministeries. Dit geldt bijvoorbeeld voor de problemen bij de invoering van het pgb trekkingsrecht bij de Sociale Verzekeringsbank en de vorming van de Nationale Politie. Daarom hebben wij dit jaar ook specifiek gekeken naar de Nationale Politie en de pgb trekkingsrecht bij de Sociale Verzekeringsbank. Wij rapporteren erover in de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij respectievelijk de Ministeries van VenJ en VWS. Wij beschrijven wat de aandachtspunten zijn waar de ministers aan moeten werken, maar oordelen daar niet over in termen van onvolkomenheden, gezien de afwijkende ministeriële verantwoordelijkheid. Als we daar geen rekening mee zouden houden, zou er ook bij deze organisaties waarschijnlijk sprake zijn van onvolkomenheden. Het is aan de accountant van deze organisaties om een oordeel te vellen over de jaarrekening en onderliggende bedrijfsvoering (zie ook onze brief aan de Tweede Kamer over Ontwikkeling in het accountantsberoep van 31 oktober 2014).
Mede vanwege de grote publieke geldstromen die in Nederland worden gecontroleerd door een accountant in opdracht van gemeenteraden, provinciale staten, besturen en raden van toezicht van ZBO's, is de discussie over de ontwikkelingen in de accountantssector van dusdanig belang dat wij de aandacht van bewindslieden daar voor vragen. Zie bijvoorbeeld ook ons rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van OCW.

2.1.1 Meerdere oorzaken 3 ernstige onvolkomenheden in 2015

Modernisering en legacy bij Belastingdienst

De staatssecretaris van Financiën heeft ervoor gekozen de problemen met de verouderde en complexe ICT niet los van de moderniseringsplannen uit de Investeringsagenda aan te pakken. Wij vinden dat een verstandige keuze en begrijpen dat er daardoor meer tijd nodig is om te

komen tot een integrale afbouw van de problemen met de verouderde en complexe ICT (legacy). We constateren echter ook dat de Belastingdienst nog aan het begin staat van de beoogde modernisering, zo is nog geen start gemaakt met de aanpak van de grote systemen. Het is nog onduidelijk wanneer sprake zal zijn van voldoende wendbare en op de behoeften van deze tijd afgestemde ICT-systemen. Voor het parlement betekent dit dat het er de komende jaren rekening mee moet houden dat ingrijpende wijzigingen in de belastingwetgeving of een stelselherziening niet mogelijk zijn, risico's met zich meebrengen of een langere invoeringstermijn vergen. We kwalificeren deze ICT-problemen daarom ook dit jaar als een ernstige onvolkomenheid. Zie ook de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën.

Logistieke keten van het Ministerie van Defensie

Net als in voorgaande jaren stonden in 2015 voertuigen van Defensie stil en bleven helikopters aan de grond. Mede hierdoor heeft een aanzienlijk deel van de eenheden niet de beoogde doelen gehaald voor de operationele gereedheid. Deze problematiek wordt vooral veroorzaakt doordat het ministerie al verscheidene jaren het onderhoudsproces (en met name de daarvoor benodigde beschikbaarheid van reserveonderdelen) niet op orde heeft. Zo beschikt Defensie voor veel wapensystemen niet over actuele onderhoudsplannen die als basis kunnen dienen voor het uit te voeren onderhoud. De ingrijpende gevolgen van de ontoereikende beschikbaarheid van materieel rechtvaardigen een gerichtere en daadkrachtigere aanpak, dan de verbeteracties die Defensie momenteel in uitvoering heeft. Gezien het langdurige en structurele karakter van de problemen in het onderhoudsproces, de zeer negatieve directe gevolgen voor de operationele gereedheid en de beperkte inspanningen die het Ministerie van Defensie in 2015 heeft geleverd, kwalificeren wij de tekortkomingen in de logistieke keten voor reserveonderdelen als een ernstige onvolkomenheid. Zie ook de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Defensie.

Controlfunctie van het Ministerie van VenJ

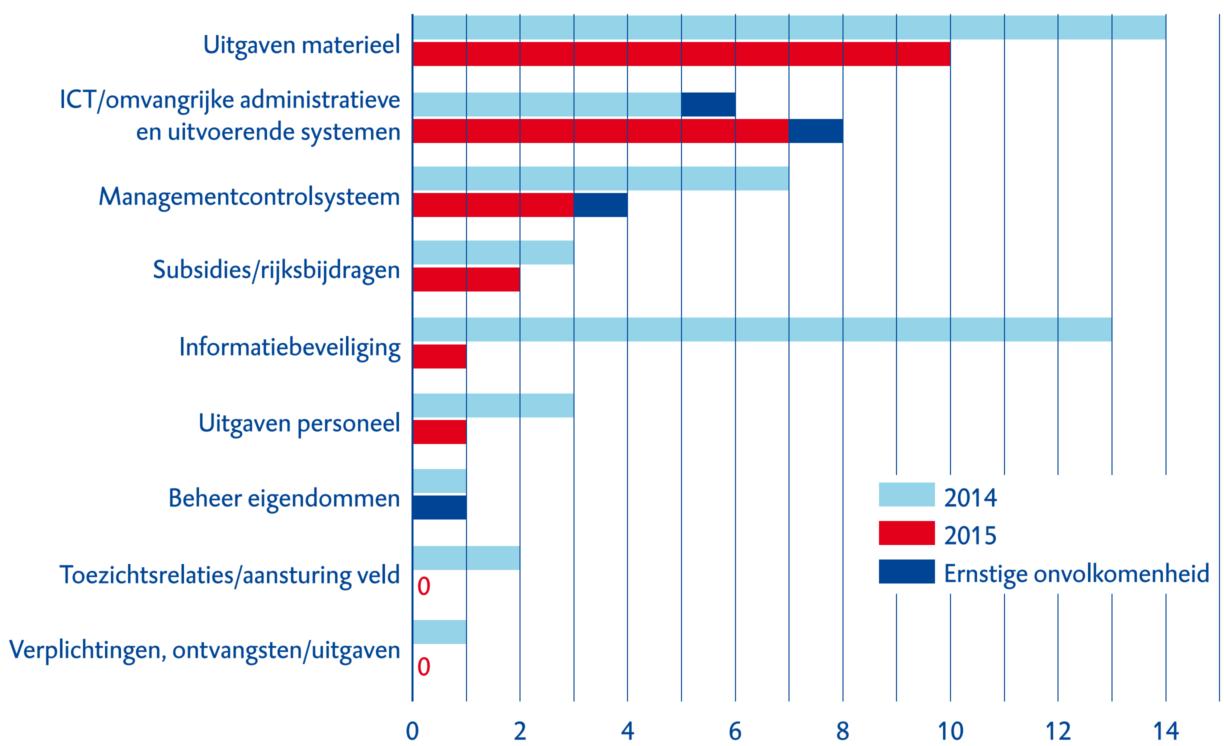
In 2012 hebben wij het financieel beheer van het Ministerie van VenJ als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt. Dit bestond uit 2 elementen, namelijk de financiële administratie en de controlfunctie. Sinds 2012 is er bij de financiële administratie veel verbeterd. De voortgang bij het uitwerken van de controlfunctie is echter onvoldoende. Door onder meer de verkokering binnen het ministerie verliep het opstellen en uitvoeren van de begroting niet optimaal. Eind 2015 heeft de minister van Financiën vanuit zijn toezichthoudende taak met de minister van VenJ nadere afspraken gemaakt over de begrotingsuitvoering en het verstevigen van de controlfunctie. De controlfunctie moet zorgen voor de informatie die nodig is voor een goede begroting en voor het realiseren van een beheerste uitvoering van die begroting, zodat gedurende het jaar

bijgestuurd kan worden. Een structurele verbetering van de controlfunctie is essentieel, maar in 2015 is daarin onvoldoende voortgang geboekt. We hebben het financieel beheer mede vanwege de hardnekkigheid als een ernstige onvolkomenheid aangemerkt. Zie ook de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van VenJ.

2.1.2 Daling onvolkomenheden in 2015, vooral op het gebied van informatiebeveiliging

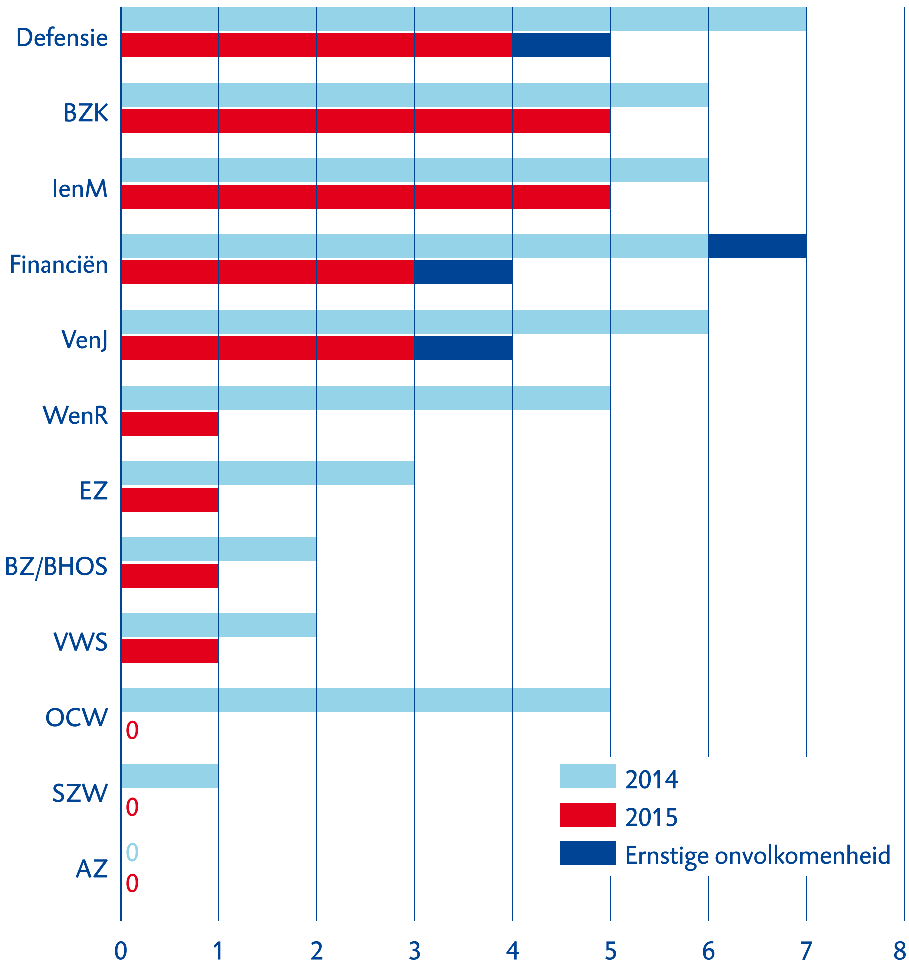
Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2014 afgenomen van 50 naar 27.

De grootste daling van het aantal onvolkomenheden constateren wij op het gebied van informatiebeveiliging. In 2014 was er ten opzichte van 2013 sprake van een stijging van 7 naar 13. In 2015 is het aantal gedaald naar 1. In § 2.2.8 gaan wij nader in op informatiebeveiliging.
De meeste onvolkomenheden komen dit jaar voor op het gebied van inkoopbeheer (in de grafiek opgenomen als uitgaven materieel) (zie § 2.3) en ICT.



Figuur 4 Aantallen onvolkomenheden in 2014 en 2015

Het Ministerie van OCW heeft het grootste aantal onvolkomenheden opgelost dit jaar en gaat van 5 naar 0 onvolkomenheden. De minister voor WenR heeft ook grote vooruitgang geboekt door 4 van de 5 onvolkomenheden uit 2014 op te lossen.
De ministeries met de meeste onvolkomenheden zijn dit jaar de Ministeries van BZK, IenM en Defensie met elk 5. De Ministeries van VenJ en Financiën hebben elk 4 onvolkomenheden, waarvan, net als bij het Ministerie van Defensie, 1 ernstige.



Figuur 5 Aantallen onvolkomenheden bij ministeries in 2014 en 2015

2.2 Digitale overheid

2.2.1 Digitale overheid vereist sturing op vernieuwing én onderhoud ICT-landschap

Om haar digitale ambities te kunnen realiseren zal het Rijk blijvend moeten sturen op zowel vernieuwing, als op het beheer en onderhoud van het bestaand ICT-landschap. Niet alleen de

snelle ontwikkelingen op het gebied van elektronische dienstverlening en informatiebeveiliging vereisen dat, ook vanuit kostenbeheersing moet in samenhang gestuurd worden op vernieuwing én onderhoud.
Teveel focus op wat er mis kan gaan bij veranderprojecten met een grote ICT-component kan verlammend werken op het innoverend vermogen van de overheid. Daarbij kan te lang wachten met vernieuwing van bestaande systemen op termijn nieuwe problemen veroorzaken, zoals wij vorig jaar constateerden bij de Belastingdienst. Met name het vervangen van oude en onderling verweven ICT-systemen vereist een goede voorbereiding en daarbij behorende expertise, middelen en tijd. Daarbij zijn een lange termijn perspectief op het ICT-landschap (architectuur), een goed proces van portfoliomanagement, en realistische business cases voor zowel vernieuwing als onderhoud van groot belang.

In ons onderzoek naar ICT hebben we dit jaar naast het volgen van een aantal grote-ICT-projecten (§ 2.2.3). en de afhankelijkheid van externe inhuur (§ 2.2.4), ook onderzoek gedaan naar bestaande ICT-systemen bij 6 grote uitvoeringsorganisaties. Daarbij stond de vraag centraal of de bestaande ICT-systemen niet te zeer verouderd zijn en goed beheerd worden (§ 2.2.5), er voldoende kennis van is en er een scherp inzicht in de kosten én de bijdrage van ICT aan beleidsdoelen (§ 2.2.6). We constateren dat juist het tijdig vervangen en vernieuwen van bestaande ICT-systemen tijd, geld en voorbereiding vraagt (§ 2.2.7). Tenslotte hebben we, evenals voorgaande jaren, extra aandacht gegeven aan de vraag hoe het Rijk omgaat met informatiebeveiliging (§ 2.2.8).

2.2.2 Ambities digitale overheid

De digitalisering van de samenleving verloopt in een hoog tempo. Daarmee nemen ook de verwachtingen van burgers en bedrijven ten aanzien van de digitale dienstverlening van de overheid toe. Het Rijk en de andere overheden spelen hierop in met het programma Digitaal 2017 en de instelling van de Nationaal Commissaris Digitale Overheid (inmiddels beter bekend als de 'Digicommissaris'). De Digicommissaris werkt aan de ontwikkeling van de generieke digitale infrastructuur die bijdraagt aan het programma Digitaal 2017. Het programma Digitaal 2017 heeft een hoog ambitieniveau, maar dit heeft zich niet vertaald in een zware programma-organisatie of de inzet van extra financiële middelen. In ons rapport Basisregistraties uit 2014 hebben wij geconcludeerd dat een versterking van de governance en een andere financieringsstructuur nodig zijn voor de digitale overheid om de kwetsbaarheid in het stelsel van basisregistraties te verkleinen.

2.2.3 ICT-projecten blijven nodig om de ambities uit te voeren

Digitalisering heeft de aandacht van het kabinet, maar ook het parlement heeft de afgelopen tien jaar steeds meer aandacht gekregen voor digitalisering en de ICT-projecten die daaraan moeten bijdragen. Helaas waren problemen met ICT-projecten als onderdeel van een breder verandertraject daar vaak de aanleiding voor. De overheid kende de afgelopen jaren een aantal grote ICT-projecten die problematisch verliepen. De tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie ICT schreef daar in 2014 een kritisch rapport over. Als reactie op deze rapportage heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen, waaronder de instelling van het Bureau ICT-toetsing (BIT). Dit bureau beoordeelt of een ICT-project een helder doel nastreeft, oftewel het een probleem oplost ("business case"), en of het project zo is ingericht dat er vertrouwen kan zijn dat dat doel ook gehaald wordt ("slaagkans"). Inmiddels heeft het BIT 4 adviezen uitgebracht. De focus op risico- en projectbeheersing moet er niet toe leiden dat organisaties geen grote projecten meer opstarten vanwege de afbreukrisico's. Wij denken dat ook het niet opstarten van nieuwe projecten risico's met zich meebrengt: voor het stijgen van onderhoudskosten, de dienstverlening aan de burger en de mogelijkheden om nieuwe wetgeving te implementeren. Zie voor een illustratie de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van VWS waarin wij ingaan op het stopzetten van het ICT-project ter vervanging van het betaalsysteem pgb trekkingsrecht.

Op 1 april 2016 staan op het Rijks-ICT-Dashboard (open data) 165 projecten van € 5 miljoen of meer, met een totale omvang van € 5,2 miljard. Per 1 april 2015 telde het dashboard nog 88 projecten. Deze toename hangt samen met een verlaging van de drempelwaarde van verplicht op te nemen projecten. Vorig jaar lag deze grens op € 20 miljoen.

2.2.4 Afhankelijkheid van externe inhuur op ICT-gebied blijft groot

De tijdelijke parlementaire onderzoekscommissie ICT vroeg ook aandacht voor de afhankelijkheid van de rijksoverheid van externe inhuur. De meeste organisaties die wij in 2015 hebben onderzocht kennen nog steeds een relatief hoog percentage externe inhuur op ICT-gebied. In onderstaande tabel vallen de Dienst ICT Uitvoering (DICTU) en de Shared Service Organisatie ICT (SSC-ICT) op met een relatief hoog percentage externen ten opzichte van andere overheidsorganisaties.

Tabel 8 Percentage externen ten opzichte van andere overheidsorganisaties

Organisatie	aantal FTE (2015)	aantal externen (2015	in % (2015)	in % (2014)
Belastingdienst	4296	755	17,57%	14,79%
Defensie (OPS & JIVC)	2793	251	8,99%	13,22%
DICTU	978	626	64,01%	Niet onderzocht
DJI	609	175,9	28,88%	20,69%
Rijkswaterstaat	937	238	25,40%	26,56%
SSC-ICT	729,24	385	52,79%	41,00%

Om te komen tot een daling van het percentage externen op ICT-gebied is stevige sturing van het management vereist op zowel gerichte werving als interne opleiding. Daarnaast verdient het terrein waarop externen worden ingezet managementaandacht en sturing.
Rijkswaterstaat heeft in de begroting 2014 aangekondigd 174 fte ICT-inhuur te vervangen door personeel aan te nemen. Dit moet zorgen voor behoud van kennis, maar ook een besparing van € 10 miljoen.
Niet alleen op het gebied van ICT heeft het Rijk overigens uitdagingen om voldoende gekwalificeerd personeel aan te nemen in plaats van in te huren. Zo constateren wij dat bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) afhankelijk is van inhuur bij het opstellen van de jaarrekening 2015. En op 22 oktober 2015 rapporteerde de minister van Defensie aan de Tweede Kamer dat het op korte termijn lastig is om technisch personeel te werven.

2.2.5 Bestaande systemen worden overwegend goed beheerd

Vorig jaar hebben wij gerapporteerd over ernstige problemen in de ICT-systemen van de Belastingdienst, die veroorzaakt worden door de verwevenheid, ouderdom en beperkte aanpasbaarheid. Wij hebben onderzocht of dat risico zich vaker voordoet binnen de rijksoverheid. Wij constateren dat in oude geautomatiseerde systemen problemen door de jaren heen vaak al verholpen zijn. De programmatuur is wellicht oud, maar er is nog voldoende kennis aanwezig om onderhoud te plegen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de oude ICT-systemen van het CJIB, de RDW, de SVB en het UWV. Dit beeld volgt ook uit andere externe onderzoeken die op deze oude systemen hebben plaatsgevonden. Hoewel deze ICT-systemen ook problemen kennen, zijn die van een beperktere omvang dan bij de Belastingdienst. Extern onderzoek dat DUO heeft laten uitvoeren in 2012 toont aan dat het ICT-systeem dat de uitvoering van de Wet Studiefinanciering ondersteunt wel relatief veel verstoringen vertoont. Dit systeem wordt echter vervangen op

1 januari 2017 door een nieuw ICT-systeem in het kader van het Project Vernieuwing Studiefinanciering.

2.2.6 Geen scherp zicht op ICT-onderhoudskosten en bijdrage aan beleidsdoelstellingen

De in ons onderzoek naar ICT-beheer betrokken organisaties - Belastingdienst, CJIB, DUO, RDW, SVB en UWV - hebben geen nauwkeurig zicht op de kosten van onderhoud per ICT-systeem. Vaak kennen de organisaties wel een totaal ICT-budget, maar in de meeste gevallen ontbreekt inzicht in hoeveel aan personeelskosten wordt toebedeeld, aan het onderhoud van de systemen en wat kosten per transactie of kosten per regel programmacode zijn.

Voorbeeld: Stel, het CJIB wil met een aanpassing in de software een verlaging in de kosten van het verwerken van verkeersboetes bewerkstelligen. Dan is de vraag of de kosten van deze aanpassing opwegen tegen de beoogde besparing binnen de verwerking. Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een business case heeft het CJIB in ieder geval inzicht nodig in:

- de huidige verwerkingskosten per transactie;
- de beoogde verlaging van kosten per transactie;
- de kosten van de aanpassing in het proces en in de ICT-systemen.

Als hier uitkomt dat de kosten van aanpassing opwegen tegen de boogde baten, is er sprake van een gunstige Business Case. Het is dan nog wel van belang om naderhand vast te stellen of de wijziging daadwerkelijk heeft geleid tot lagere kosten per transactie. Daarom is structureel inzicht in dit soort kosten noodzakelijk.

Daarnaast hebben de onderzochte organisaties geen scherp zicht op de bijdrage van ICT-middelen aan het bereiken van hun beleidsdoelen.

Door het ontbreken van een scherp zicht op de onderhoudskosten per ICT-systeem en de bijdrage hiervan aan de beleidsdoelen, kan er geen goed gesprek plaatsvinden met de opdrachtgever over nut en noodzaak van onderhoud versus vervangingsinvesteringen in nieuwe ICT-systemen.

2.2.7 Vervangen oude verweven ICT-systemen vraagt tijd, geld en voorbereiding

Juist in het vervangen van bestaande ICT-systemen of het doorvoeren van grote wijzigingen vanwege nieuwe beleidsdoelstellingen schuilt het risico. Dit worden vaak grote ICT-projecten die inherent complex zijn, en daarmee ook moeilijk beheersbaar. De SVB kende recent een dergelijke situatie. In 2014 is daar het grote ICT-project van het multiregelingensysteem stopgezet. Dit project had onder meer als doel om de oudere ICT-systemen die in ons onderzoek zijn bekeken te vervangen. De oplevering van het nieuwe ICT-systeem bij DUO is later dan gepland (het

ICT-systeem is naar verwachting vanaf 1 januari 2017 beschikbaar in plaats van het oorspronkelijke 1 september 2014). Meer uitloop betekent langer door met het verouderde ICT-systeem. Dit is een risico.

Maar een risicovol ICT-project hoeft geen onbeheersbaar ICT-project te zijn. Integendeel, wanneer er een goed inzicht is in de kosten en baten van de huidige ICT-systemen, voldoende kennis van de ICT-systemen aanwezig is en het besef aanwezig is dat het een traject van lange adem is, is er een begin van een solide basis voor een beheerst ICT-project. Zo heeft de RDW bijvoorbeeld tijdig onderkend dat voortdurend veranderende eisen en wensen flexibiliteit vragen van een ICT-systeem. Zij hebben de tijd genomen, zo'n tien jaar, om het ICT-systeem dat het primaire proces ondersteunt toekomstbestendig te maken en hadden voldoende kennis in huis voor het onderhoud hiervan. Het ICT-systeem kan nu een toenemende vraag goed aan en wijzigende wetgeving kan relatief eenvoudig worden doorgevoerd. Het zou wenselijk zijn als andere uitvoeringsorganisaties ook deze tijd gegeven wordt. Zoals we in ons rapport Aanpak van ICT door het Rijk 2012 aangaven vinden wij dat de Chief Information Officer (CIO) een belangrijke rol vervult bij strategische besluiten die van invloed zijn op de informatievoorziening. Het tijdig vervangen van oude verweven ICT-systemen is hier een voorbeeld van.

2.2.8 Informatiebeveiliging rijksbreed beter in beeld, maar nog niet genoeg

Wij constateren dat de departementen in 2015 beter zicht hebben op informatiebeveiligingsrisico's en dat ze verbeterplannen hebben opgesteld om op termijn de risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Het realiseren van deze plannen om de informatiebeveiliging bij het Rijk op een volwassen niveau te krijgen, blijft de komende jaren echter nog veel aandacht vragen.

De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) heeft een coördinerende rol in de informatiebeveiliging van het Rijk en heeft deze rol in 2015 sterker ingevuld dan in 2014. WenR heeft het proces rond de afgifte van in control verklaringen (ICV's) door de hoogste ambtelijke leiding van de departementen gecoördineerd. Hij heeft onder andere een kader ontwikkeld en interdepartementale kennisdeling gefaciliteerd. WenR heeft hierbij gekozen voor een geleidelijke groeipad, blijvende aandacht is dus van belang.

Blijvende aandacht informatiebeveiliging van belang, aantal onvolkomenheden daalt

In 2014 waren er rijksbreed 13 onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging, wat er 7 meer waren dan in 2013. In 2015 zijn wij van oordeel dat er nog maar 1 onvolkomenheid over is. De ministeries zijn voortvarend aan de slag gegaan met de onvolkomenheden die wij in

voorgaande jaren hebben geconstateerd. Op basis van de ICV's hebben wij in 2015 nog wel 11 aandachtspunten bij diverse departementen. We hebben dit jaar een beeld gekregen van de opzet ('Is er een risicoanalyse opgesteld?') en niet van de werking ('zijn er maatregelen getroffen die het informatieveiligheidsrisico tot een aanvaardbaar niveau terugbrengen?').

Meer zicht op informatieveiligheidsrisico's

Alle ministeries hebben aangegeven in control te zijn. Dat betekent dat er overal een 'security managementsysteem' is waarmee op informatieveiligheidsrisico's gestuurd kan worden. In de ICV's zijn geen 'zeer hoge risico's' gemeld. Dit geeft inzicht in de stand van de informatiebeveiliging. Het inzicht in de informatiebeveiliging is beter onderling vergelijkbaar dan vorig jaar onder meer omdat de informatie gaat over alle kritieke systemen (vorig jaar waren dat alleen de 10 meest kritieke systemen per departement). Daarnaast is informatie over 5 generieke beheersmaatregelen opgenomen (zoals bijvoorbeeld toegangsbeheer voor medewerkers), inclusief de risico's die daarbij optreden. Op basis van de geconstateerde risico's moeten de departementen verbeterplannen opstellen en uitvoeren. Ze zijn begonnen met de uitvoering van deze verbeterplannen, maar zijn nog niet klaar.

Coördinerende rol minister voor WenR is sterker ingevuld

De coördinerende rol van de minister voor WenR heeft betrekking op het stellen van kaders, monitoren en bijsturen. In deze rol heeft de minister voor WenR in 2015 onduidelijkheden in het proces en de inhoud van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) geanalyseerd en grotendeels opgelost. De implementatie van de BIR was één van de topprioriteiten van het Chief Information Officer (CIO) beraad. De CIO voor het Rijk sprak bilateraal met CIO's van departementen, en de minister voor WenR sprak met de secretarissen-generaal. Beide met als doel de aandacht voor informatieveiligheidsrisico's te vergroten. Het ICV-proces is aangescherpt, opnieuw beschreven en uitgedragen. Hierbij legde WenR de nadruk op risicosturing en de aanwezigheid van een managementsysteem voor informatiebeveiliging. De belangrijkste informatieveiligheidsrisico's moeten in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de departementale jaarverslagen worden opgenomen. Daarnaast is onder andere veel geïnvesteerd in rijksbrede overlegstructuren, die gebruikt zijn om goede voorbeelden te delen en praktijkvragen te beantwoorden.

Informatiewaarde *in control* verklaring wisselend

Het blijkt dat sommige ministeries transparanter zijn over informatieveiligheidsrisico's dan andere. Dat heeft ook te maken met de opvatting over hoe open een ministerie kan zijn met het oog op informatiebeveiliging. Omdat nu alleen hele grote risico's genoemd hoeven te worden, zijn er slechts in uitzonderlijke gevallen aandachtspunten in de ICV's opgenomen. In de loop van

het jaar bleek dat de departementen de definitie 'kritiek systeem' niet uniform toepasten. Interdepartementaal is toen een uniforme definitie opgesteld. Wel dient te worden opgemerkt dat deze definitie van kritiek systeem pas relatief laat is afgesproken. Veel departementen hebben daarom voorlopig hun eigen definitie gehanteerd. Het is derhalve van belang dat in 2016 de uniforme definitie van 'kritiek systeem' wordt toegepast bij de ICV's en dat er eenduidige afspraken worden gemaakt of er ook andere dan zeer grote informatieveiligheidsrisico's in de ICV aan de orde moeten komen.

2.3 Inkoopbeheer van de rijksoverheid

2.3.1 Rijksinkoop op zoek naar balans

Het Rijk is bij inkoop en aanbesteding op zoek naar een goede balans tussen wat nodig is om zowel de rechtmatigheid, integriteit en doelmatigheid als de toegankelijkheid voor marktpartijen te bevorderen. De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen primair het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Daarnaast draagt het naleven van inkoopregels bij aan het verkleinen van risico's op integriteitsschendingen en milieudoelstellingen. De Tweede Kamer heeft duurzaam inkopen aangewezen als focusonderwerp voor de verantwoording 2015. De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelen rond milieu en duurzaamheid en daarmee voor duurzaam inkopen door de overheid als geheel. De ministers van EZ en voor WenR zijn verantwoordelijk voor de regels en het instrumentarium waarmee duurzaam inkopen door het Rijk in de praktijk is vormgegeven. Voor onze opmerkingen over duurzaam inkopen verwijzen wij naar onze Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van IenM.

Professionaliteit in de uitvoering betekent dat goede keuzes gemaakt worden en dat de regels correct worden toegepast.
Het zorgvuldig uitvoeren van de regels kost tijd en wordt ervaren als bureaucratisch en ondoelmatig. Het Rijksinkoopstelsel is in beweging en de kaders voor de uitvoering zijn nog in ontwikkeling. Hoewel er al stappen zijn gezet, ontbreekt het nog aan een werkend centraal inkoopbeleid dat de inkopers helpt een goede balans tussen rechtmatigheid en een doelmatige uitvoering te vinden. Kernpunten hierbij zijn:

- een goed afgestemde kaderstelling
- gestructureerd verbetertraject professionaliteit van de inkoopfunctie
- monitoren en bijsturen van de uitvoering

Het is nu zaak dat de ministers van EZ en voor WenR doorpakken op de ingezette weg van professionalisering en versterking van het Rijksinkoopstelsel.

2.3.2 Meer grip op inkoopproces door centralisatie en coördinatie WenR

Sinds 2011 is binnen het Programma Compacte Rijksdienst gewerkt aan het verbeteren van de organisatie en professionaliteit van de rijksinkoop. Met de aanstelling van een Chief Procurement Officer (CPO) en Centrale directeuren inkoop (CDI) is de governance rond de inkoop bij het Rijk verbeterd. Het aantal inkooppunten is teruggebracht van 350 naar 20 en kennis is samengebracht door middel van categoriemanagement. Hierdoor wordt de inkoopfunctie professioneler en weet het Rijk tegen een betere prijs-kwaliteitverhouding in te kopen. Ook zijn inkopers beter gepositioneerd om weerstand te bieden tegen druk van opdrachtgevers om geldende regels te omzeilen.

Tevens wordt gewerkt aan de verbetering van de inkoopinformatie. Inkoopdata worden sinds 2015 als open data gepubliceerd. Dit geeft een impuls aan een verbetering van de inkoopadministratie. Hierdoor zijn nu betere inkoopanalyses mogelijk - wat door wie, bij wie en voor welke prijs is ingekocht - die weer kunnen helpen om doelmatiger in te kopen.

Een belangrijke uitdaging voor de coördinerend minister voor WenR is zorgen voor een goed afgestemd en door de uitvoering geaccepteerd kader. In het Rijksinkoopstelsel zijn de ministeries verantwoordelijk voor hun eigen inkopen. Het op één lijn brengen van alle ministeries en verschillende invalshoeken van de aanbestedingswet is dan ook een hele uitdaging voor de minister voor WenR.

2.3.3 Kaderstelling leverancierskeuze noodzakelijk

Uit de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 blijkt onder meer dat de ruimte voor verbetering vooral in de toepassing van de wettelijke bepalingen zit en niet in de bepalingen zelf. Het is daarbij vooral van belang dat gegeven motiveringen verbeteren en de aanbestedende diensten goed in staat zijn de juiste afwegingen te maken. Wij constateren in ons rechtmatigheidsonderzoek 2015 op dit punt problemen, die vragen om nadere kaderstelling. Het gaat daarbij vooral om motivering van de leverancierskeuze.

De Aanbestedingswet 2012 eist in artikel 1.4 zowel een motivering van de keuze voor de gevolgde aanbestedingsprocedure als voor de objectieve keuze van de leveranciers. Onverkorte toepassing van deze eis zou betekenen dat voor iedere inkoopopdracht, ongeacht de omvang, een gedegen motivering voor de leverancierskeuze aanwezig zou moeten zijn. De hiermee samenhangende uitvoerings- en controlelasten zijn disproportioneel en daarmee is er geen balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid.

Met de aangepaste inkoopcirculaire, die op 1 september 2015 in werking is getreden, zijn de kaders voor de keuze van de aanbestedingsprocedure uitgewerkt. Voor de motivering van de

objectieve leverancierskeuze bij inkooptransacties zijn echter nog geen rijksbrede kaders beschikbaar. Hierdoor bestaat bij de departementen en inkopende diensten onduidelijkheid over de wijze waarop deze motivering zou moeten worden vastgelegd, wanneer dat moet gebeuren en de mate van detail daarvan.
Duidelijkheid over het criterium 'objectieve keuze van de leverancier' is belangrijk. Het is bedoeld om de marktwerking te stimuleren en dient willekeur te voorkomen. De Aanbestedingswet bepaalt dat het Rijk de ondernemers die hij uitnodigt om onderhands aan te besteden kiest op basis van objectieve criteria. Op verzoek van een andere ondernemer moet het Rijk de motivering van deze keuze verstrekken.

2.3.4 Fouten en onvolkomenheden in het inkoopproces

Wij vinden elke jaar relatief veel fouten in het onderzoek naar het naleven van aanbestedingsregels en inkoopprocedures. Dit is ook in 2015 de oorzaak van het overgrote deel van de geconstateerde fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de verplichtingen en uitgaven.
Het financieel belang van de inkopen is groot. Het totaal van de inkoopuitgaven van het Rijk ligt rond de € 10 miljard. Onzekerheid over de rechtmatigheid van de aanbestedingen doordat een motivering van de objectieve keuze van de leverancier ontbreekt doet zich voor bij 16 begrotingshoofdstukken. De totale omvang van deze onzekerheid over de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen bedraagt € 519 miljoen, ruim 5 % van de totale inkopen. Dit betreft ruim 35 % van alle fouten en onzekerheden bij de aangegane verplichtingen. Bij 5 begrotingshoofdstukken heeft het ontbreken van een motivering van de leverancierskeuze geleid tot een overschrijding van een tolerantiegrens. Het betreft de Ministeries van VenJ, OCW, IenM, SZW en het begrotingshoofdstuk WenR.

In afwachting van nadere kaders voor de motivering van de objectieve keuze van de leverancier hebben wij overigens in het controlejaar 2015 de motivering van de objectieve leverancierskeuze voor alle inkopen tot € 33.000 (ontleend aan de Gids proportionaliteit) niet in ons rechtmatigheidsoordeel betrokken. Dit omdat het documenteren en motiveren van alle inkopen zou leiden tot een onevenredige administratieve belasting. Bevindingen die boven de grens van € 33.000 vallen, zijn wel betrokken in het oordeel.

Onze oordelen over onvolkomenheden, waarbij wij kijken naar het naleven van de inkoopprocedures, hangen samen met het hoge bedrag aan fouten en onzekerheden. Hoewel het totaal aantal onvolkomenheden op het gebied van inkopen in 2015 is gedaald naar 10 (op een totaal van 27), gaat het nog steeds om een aanzienlijke hoeveelheid.

Tabel 9 Totaal aantal onvolkomenheden tussen 2012 en 2015

Jaar	2012	2013	2014	2015
Onvolkomenheid	13	11	14	10

Om de fouten en onzekerheden bij inkopen te verminderen hebben wij aanbevelingen opgenomen in onze Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van EZ en bij WenR.

3 Beleidsresultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de minister voldoende zicht heeft of het beleid de gewenste resultaten heeft.

Goede beleidsinformatie biedt het kabinet en het parlement de mogelijkheid beleidskeuzes te maken die voldoende effect leveren en ook niet onnodig duur zijn. Ook maakt goede informatie het mogelijk dat de ministers zich verantwoorden over de resultaten die met beleid en geld zijn bereikt. Daarom doen we net als in voorgaande jaren onderzoek bij 5 casussen naar het gebruik van informatie om zicht te krijgen op beleidsresultaten (§ 3.2).
Uitvoeringsorganisaties spelen een belangrijke rol in het bereiken van beleidsdoelen. Veel van hen werden de afgelopen jaren geconfronteerd met taakstellingen. Vorig jaar hebben wij bij het kabinet en parlement tijd gevraagd voor de uitvoering van beleid. Daarom hebben wij bij een aantal uitvoeringsorganisaties onderzoek gedaan naar de effecten van de bezuinigingen (§ 3.3) en bij 7 uitvoeringsorganisaties gekeken naar de voorbereiding van taakveranderingen en fusies (§ 3.4).

3.1 Ontwikkelingen in het zicht op beleidsresultaten

Door de tijd heen heeft de rijksverantwoording een ontwikkeling doorgemaakt waar het de aandacht voor beleidsresultaten betreft. Met de zogenaamde VBTB operatie (van beleids-begroting tot beleidsverantwoording) veranderden in 2002 de financiële verantwoordingen in beleidsinhoudelijke verantwoordingen. In begroting en verantwoording moest systematisch aandacht uitgaan naar beleidsdoelen, -prestaties en -resultaten.
In ons verantwoordingsonderzoek hebben wij deze ontwikkeling altijd nauwgezet gevolgd. Door de jaren heen verschoof de aandacht van de beleidsinformatie in het jaarverslag, naar de maat-schappelijke werkelijkheid van de feitelijke beleidsresultaten. In ons casus onderzoek kijken we al langer niet alleen naar wat de ministers aan beleidsinformatie rapporteren, maar ook wat er aan aanvullende informatie beschikbaar is buiten het departement. De laatste ontwikkeling hierbij is dat we gebruik maken van open data om zicht te krijgen op beleidsrealisaties (zie § 3.5).

3.2 Goede beleidsinformatie voor het parlement

Elk jaar onderzoeken we in ons verantwoordingsonderzoek voor een aantal thema's of de betrokken minister over voldoende beleidsinformatie beschikt.

In ons onderzoek stellen we de volgende vragen:

- Is duidelijk hoeveel geld hieraan wordt uitgegeven en waar het geld terecht komt?
- Wat is er bekend over de resultaten?
- Informeren de bewindspersonen het parlement hierover voldoende?

Dit jaar zijn afzonderlijke rapporten beschikbaar over:

- De exploitatie van de Betuweroute. De Betuweroute is een 160 kilometer lange, spoorlijn tussen de Rotterdamse haven en de Duitse grens bij Zevenaar-Oost, die exclusief bestemd is voor het goederenvervoer per spoor.
- Het energielabel voor koopwoningen. Elke huiseigenaar die zijn huis wil verkopen of verhuren moet beschikken over een definitief energielabel. Dit label laat zien hoe energiezuinig de woning is.
- De fiscale regeling voor experts uit het buitenland. Experts uit het buitenland die in Nederland werken kunnen een onbelaste vergoeding ontvangen ter hoogte van maximaal 30% van hun loon, mits dit hoger is dan € 36.889 per jaar. Zij krijgen deze vergoeding ter compensatie van extra kosten die zij maken omdat zij vanwege hun werk in een ander land verblijven.
- De landelijke prioriteiten voor de politie. Het doel van de politie is om Nederland veiliger te maken. Hiervoor moeten keuzes worden gemaakt: waaraan zou de politie veel aandacht moeten gaan besteden? Dit doet de minister onder andere door het stellen van landelijke politieprioriteiten.
- De re-integratie van oudere werklozen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet 8 instrumenten in, om werklozen van 50 jaar en ouder die betaald werk zoeken, aan werk te helpen.

Hieronder geven we een aantal bevindingen uit de onderzoeken weer.

3.2.1 Beschikbaarheid goede beleidsinformatie

Om over goede beleidsinformatie te beschikken moeten ministeries onder meer hun administraties inrichten en benutten en periodieke evaluaties plannen en uitvoeren. We constateren in de door ons onderzochte casussen dat er op deze punten nog ruimte voor verbetering is. De minister van SZW weet bijvoorbeeld voor 4 van de 8 instrumenten die hij inzet om oudere werklozen te re-integreren (de mobiliteitsbonus/premiekorting, de no-riskpolis WW, de proefplaatsingsregeling en de Campagne Open voor 50+) niet hoeveel oudere werklozen hiervan gebruikmaken. Voor 2 van deze instrumenten weet hij ook niet hoeveel geld hiermee gemoeid is.

Soms is meer of vaker informatie gewenst. Zo berekent de staatssecretaris van Financiën niet jaarlijks hoe groot het financieel belang is van de fiscale regeling voor experts uit het buitenland, terwijl met de regeling in 2014 toch bijna € 700 miljoen gemoeid was.

3.2.2 Zicht op wat beleid oplevert

Wij constateren dat in de door ons onderzochte thema's het zicht op de effecten van beleid niet in alle gevallen aanwezig is. Soms wordt geen onderzoek gedaan naar specifieke maatregelen. Zo heeft de staatssecretaris van Financiën voor de fiscale regeling om experts uit het buitenland aan te trekken niet onderzocht of hiermee daadwerkelijk experts worden aangetrokken die in Nederland niet of schaars voorhanden zijn. Bij het re-integratiebeleid voor oudere werklozen zien we dat er veel onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van dit beleid in het algemeen, maar weinig naar de werking van de specifieke instrumenten die de minister inzet om oudere werklozen aan het werk te helpen. De proefplaatsing, 1 van de 8 maatregelen die de minister van SZW inzet om oudere werklozen aan het werk te helpen, is wel onderzocht. Deze regeling lijkt effectief te zijn.

3.2.3 Informatievoorziening aan het parlement

Wanneer de minister over relevante informatie beschikt moet hij die juist en volledig aan het parlement melden. In ons onderzoek naar de landelijke prioriteiten van de politie zien we dat de informatievoorziening beter kan. De informatie over de politieprioriteiten was niet altijd consistent. Zo wisselde de manier waarop ambities gemeten werden. Ook werden doelstellingen tussentijds bijgesteld, zonder dat dit expliciet aan het parlement is gemeld.
Per 1 januari 2015 is een nieuw systeem van energielabels voor koopwoningen van start gegaan. Uit ons onderzoek naar dit systeem blijkt dat de minister voor WenR in juli 2014 in een overleg met de Tweede Kamer ten onrechte aangaf dat 90% van de woningen in het nieuwe systeem in dezelfde klasse zou gaan vallen als in de oude situatie, terwijl uit een onderliggend onderzoek bleek dat dit percentage 53 was. Dat er grote verschillen in de uitkomst tussen het oude en het nieuwe systeem zijn, betekent dat óf 1 van die 2 systemen niet betrouwbaar is, óf dat beide systemen niet betrouwbaar zijn. Inmiddels is de Tweede Kamer door de minister op de juiste informatie gewezen.
In ons onderzoek naar de exploitatie van de Betuweroute signaleren wij dat het departement al in 2008 wist dat de uitgaven voor het Rijk hoger zouden uitvallen. De gebrekkige rentabiliteit van de Betuweroute werd in 2011 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer gemeld. Ook meldde zij toen de "significant hogere exploitatiekosten" voor het Rijk, zonder exacte bedragen te geven. Deze informatie zat in bijlagen bij de brief uit 2011 aan de Tweede Kamer. Die informatie gaf overigens een beperkt overzicht van de werkelijke extra uitgaven, namelijk enkel die tot en

met 2009. Prognoses van de vermoedelijke eindstand van de hogere uitgaven (€ 160 miljoen) die destijds wel op het departement bekend waren, werden op dat moment niet met de Kamer gedeeld.

3.3 Kwaliteit dienstverlening in relatie tot bezuinigingen

Een minister is, ook wanneer beleid door derden wordt uitgevoerd, verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van publieke taken. Dit betekent dat hij toezicht moet houden op de te leveren prestaties en op de gevolgen daarvan. Ook moet hij heldere afspraken maken met de uitvoerder over de (kwaliteit van) taakuitvoering en dienstverlening. Dit toezicht is zeker belangrijk bij bezuinigingsoperaties die taakuitvoering en dienstverlening onder druk kunnen zetten.
Bij drie uitvoeringsorganisaties (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV, Centrum indicatiestelling zorg, CIZ, en de Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) zien we dat:

- Het volgen van de realisatie van bezuinigingsmaatregelen lastig is (§ 3.3.2);
- De kwaliteit van dienstverlening niet altijd centraal staat bij de aansturing (§ 3.3.3);
- De balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit van dienstverlening moeilijk te vinden is (§ 3.3.4).

We staan eerst in § 3.3.1 kort stil bij eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De bevindingen per uitvoeringsorganisatie zijn in de Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2015 bij respectievelijk het Ministerie van SZW, VenJ en VWS opgenomen.

3.3.1 Eerder onderzoek naar realisatie bezuinigingen: aandacht gevraagd voor effecten

Al in 2011 vroegen wij met ons rapport Bezuinigingsmonitor aandacht voor de verantwoording over de voortgang van bezuinigingsoperaties. Dit leidde tot de monitorrapportages van het kabinet-Rutte/Verhagen. Na het besluit van het kabinet-Rutte/Asscher om hier niet mee door te gaan, hebben wij in ons onderzoek naar bezuinigingen vooral aandacht gevraagd voor een goede verantwoording over de budgettaire en maatschappelijke effecten van individuele bezuinigingsmaatregelen.
In 2013 publiceerden wij het onderzoek Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties. Daarin hebben we voor 22 uitvoeringsorganisaties die publieke taken verrichten, in kaart gebracht welke taakstellingen ze dienden te realiseren en welke plannen ze daartoe hadden. We konden toen slechts risico's voor de taakuitvoering en dienstverlening duiden, maar geen gevolgen in kaart brengen. We constateerden dat consequenties van bezuinigingen niet zichtbaar werden gemaakt op het niveau van individuele uitvoeringsorganisaties en vroegen daar bij het kabinet aandacht voor. We vroegen antwoorden op vragen als:

- In hoeverre en op welke manier is doelmatigheidswinst (nog) haalbaar?
- Welke gewenste versobering, bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties of afstoting van publieke taken wordt overwogen?

In dit vervolgonderzoek zijn we voor UWV, CIZ en DJI onder meer nagegaan wat die gevolgen zijn. Daarnaast hebben we gekeken naar (het zicht op) de realisatie van de bezuinigingsmaatregelen en de afstemming van de bezuinigingen en de gevolgen ervan tussen de uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijke minister.

Tabel 10 Vervolgonderzoek bij 3 uitvoeringsorganisaties

Organisatie	Status	Verantwoordelijk minister	Taak
UWV	ZBO	Minister van SZW	UWV voert een groot aantal sociale verzekeringswetten uit voor werklozen, werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten.
CIZ	ZBO	Minister van VWS	Het CIZ voert de indicatiestelling uit voor de Wet langdurige zorg.
DJI	Agentschap	Minister van VenJ	DJI voert vrijheidsstraffen uit en zorgt voor de resocialisatie van gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenschap.

3.3.2 Het volgen van de realisatie van bezuinigingen is lastig

We zien bij alle drie de onderzochte organisaties dat het volgen van de realisatie van bezuinigingsmaatregelen wordt bemoeilijkt door andere, soms onvoorzien externe, factoren zoals een toename van de werkloosheid voor UWV. Wanneer derden publiek geld innen, beheren of besteden en/of wanneer zij een publieke taak uitvoeren, moet de verantwoordelijke minister zich er altijd, door goed toezicht, van vergewissen dat dit rechtmatig en doelmatig gebeurt. De minister moet aan het parlement verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen. Dit geldt ook voor bezuinigingsmaatregelen. Dat veronderstelt onder meer dat de minister weet welke bijdragen de uitvoeringsorganisatie levert aan het bereiken van opgelegde bezuinigingen. We constateren echter bij de onderzochte organisaties dat het moeilijk is zicht te krijgen op de bijdrage van individuele maatregelen op de totale bezuinigingen. Mede hierdoor is het niet duidelijk wat de effecten zijn van de bezuinigingen voor de dienstverlening aan de burger.

Tabel 11 Te bezuinigen bedrag per organisatie (x € miljoen)

Organisatie	Beoogde bezuiniging	Gerealiseerd per 2015 volgens onderzochte organisatie
UWV	€ 401,3 tussen 2012 en 2015 in totaal waarvan € 155 bij het WERKbedrijf	€ 405,5
CIZ	€ 8 tussen 2012 en 2018	€ 7,5
DJI	€ 271 tussen 2013 en 2018 in totaal waarvan € 62 bij het gevangeniswezen	€ 286

Bij het CIZ zijn de initiële bezuinigingsplannen op de achtergrond geraakt door (de voorbereiding van) de in januari 2015 ingevoerde hervorming van de langdurige zorg. De hervorming heeft een lager aantal indicatieverzoeken en dus een lager budget en een aanzienlijke reductie van het aantal personeelsleden voor het CIZ met zich meegebracht. Bedroeg de begroting in 2011 nog € 116,8 miljoen (bij ruim 1300 fte), in 2015 was de begroting € 73 miljoen (en bijna 700 fte).
Het UWV is er weliswaar in geslaagd om in totaal meer te bezuinigen dan beoogd (in de jaren 2012 tot en met 2015 € 405,5 miljoen ten opzichte van 2011 in plaats van € 401,3 miljoen), maar het is niet duidelijk wat de afzonderlijke bezuinigingsmaatregelen hebben bijgedragen aan de besparing. Het Ministerie van SZW en UWV stellen dit niet per maatregel vast. De stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden en het geld dat UWV heeft gekregen voor extra dienstverlening zorgden bijvoorbeeld tussen 2011 en 2015 voor hogere uitvoeringskosten. De minister van SZW heeft op 29 januari 2016 de Algemene Rekenkamer verzocht een door de Tweede Kamer gevraagd onderzoek uit te voeren naar de verhouding tussen de doelen van het UWV en de middelen en mensen die het daarvoor beschikbaar heeft. Wij hebben hiermee ingestemd. De publicatie van de resultaten is voorzien in december 2016.

De besparingen bij DJI volgen uit een combinatie van afnemende vraag naar cellen, bezuinigingen en beleidswijzigingen. De voornaamste besparing komt voort uit de sluiting van penitentiaire inrichtingen en de vermindering van het aantal personeelsleden. Volgens DJI is het realiseren van de gehele bezuinigingen belangrijk, en is door de stapeling van krimp-, bezuinigings- en beleidsmaatregelen niet vast te stellen welke maatregel, welk bedrag oplevert. Daarom rapporteert DJI niet over de financiële effecten van alle afzonderlijke maatregelen.

3.3.3 Kwaliteit van dienstverlening staat niet altijd centraal bij aansturing

De minister moet aan het parlement niet alleen verantwoording kunnen afleggen over de uitvoering van bezuinigingsmaatregelen, maar ook over de gevolgen daarvan. Dit vraagt om aandacht

voor de kwaliteit van dienstverlening in de aansturing door de minister van uitvoeringsorganisaties. Op dit uitgangspunt zien we varianten.

In aanloop naar de uiteindelijke stelselwijziging is over verschillende scenario's voor de uitvoering van de dienstverlening vaak door het CIZ en het Ministerie van VWS overlegd. Het ministerie heeft het CIZ budgettaire ruimte gegeven voor de kwaliteit van dienstverlening en taakuitvoering. Bij UWV is de aansturing meer op afstand: het Ministerie van SZW geeft de financiële kaders aan en UWV bepaalt, zeker als het gaat om efficiencymaatregelen, primair zelf hoe het de bezuiniging invult. Uit een recente externe beleidsevaluatie blijkt dat het gesprek over de kwaliteit van de uitvoering in de periode 2007-2014 onvoldoende werd gevoerd. In de overleggen tussen het UWV en de minister van SZW stonden wetswijzigingen, bezuinigingen en incidenten centraal.

3.3.4 Balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit dienstverlening

Alle drie de organisaties zoeken naar balans tussen kostenbesparing en behoud van kwaliteit van dienstverlening. Het vinden van die balans vergt initieel extra inzet.

In de voorbereiding op en tijdens de uitvoering van de stelselwijziging is door het CIZ en het Ministerie van VWS aandacht geweest voor behoud van kwaliteit: er is een nieuw klantbedieningsconcept geformuleerd dat voorziet in meer persoonlijk contact. Het CIZ is bezig fijn te slijpen in welke gevallen het persoonlijke contact de vorm van face-to-face contact moet hebben en waar telefonisch contact kan volstaan.

Ruim een derde van de bezuinigingen (€ 143 miljoen per jaar, waar € 155 miljoen was beoogd) heeft het UWV gerealiseerd door de dienstverlening van het WERKbedrijf aan werkzoekenden te digitaliseren. Vooraf is niet onderzocht wat de gevolgen van de digitalisering zouden zijn voor de klant dan wel voor de effectiviteit, gemeten in uitstroom naar werk. Sinds 2013 heeft UWV ieder jaar extra geld gekregen van het Ministerie van SZW om de dienstverlening aan werkzoekenden weer uit te breiden met face-to-face contact. Het gaat in de jaren 2013-2017 gemiddeld om € 20 miljoen per jaar.

In het onderzoek bij 6 penitentiaire inrichtingen van DJI kwamen neveneffecten van bezuinigingen aan het licht: toegenomen werkdruk, minder tijd voor begeleiding van gedetineerden, meer aaneengesloten uren insluiting per dag, en meer druk op de beveiliging. DJI stelt ook dat de toename in complexiteit van gevangenenbewaring steeds meer vraagt van het personeel van DJI. De extra investeringen die zorgen voor behoud van kwaliteit worden gedaan en spelen een rol bij de begrotingsvoorbereiding voor 2017.

3.4 Veranderingen bij uitvoeringsorganisaties

Wij waren in 2014 van oordeel dat de minister van SZW, de staatssecretaris van VWS en de SVB hun rol als eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer niet goed hebben ingevuld bij de invoering van het trekkingsrecht pgb. Deze verdeling in rollen komt ook bij andere organisaties voor. Daarom hebben wij dit jaar bij 7 organisaties onderzoek gedaan naar de manier waarop deze rollen in opzet en in de praktijk worden ingevuld.
Dit en voorgaande kabinetten hebben in hoog tempo meerdere fusies, taakuitbreidingen en hervormingen bij rijksorganisaties doorgevoerd. De uitvoerbaarheid daarvan, de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer en de beoogde efficiencywinst komen door de vele wijzigingen in het Rijk in het gedrang. Een volgend kabinet zou meer de tijd moeten nemen voor een goede voorbereiding om problemen bij het realiseren van een efficiënte en kwalitatief goede uitvoering van publieke taken te voorkomen.

3.4.1 Grote veranderingen bij rijksorganisaties

Dit en voorgaande kabinetten hebben als doel om een efficiëntere organisatie van het Rijk te maken door het benutten van schaalvoordelen. Op veel plaatsen binnen het Rijk is sprake van fusies (bijvoorbeeld bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO.nl, en het Rijksvastgoedbedrijf, RVB), krijgen bestaande organisaties er taken bij (bijvoorbeeld bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, DUO, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT, of de Sociale Verzekeringsbank, SVB) of worden zogeheten shared serviceorganisaties (sso's) opgericht (bijvoorbeeld FMHaaglanden en de Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen, DUS-I). In sso's worden departementoverstijgende taken zoals personeelsadministratie, ondersteunende diensten of subsidieverlening gecentraliseerd en geüniformeerd.

De 7 onderzochte casussen staan in de tabel op de volgende pagina.

Tabel 12 Onderzochte casussen (x € miljoen)

Uitvoerende organisatie	Apparaatskosten jaarverslag 2015	Programmakosten jaarverslag 2015
Dienst Uitvoering Onderwijs DUO (kin-deropvang)	76,6 (nu nog Belastingdienst) (32 voor DUO vanaf 2021)	2100
Autoriteit Woningcorporaties	14,9 (conceptbegroting 2016)	Niet van toepassing
DUS-I (shared service organisatie subsidies instellingen)	6 (personeel)	3000 - 4000
FMHaaglanden (shared service organisatie facilitaire diensten)	110,5	124,7
Rijksvastgoedbedrijf	196,6	1300
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (subsidies burgers en bedrijven)	478	2700 (excl. fiscale maatregelen)
Sociale Verzekeringsbank (pgb)	74,7 (30 begroot)	2600

Organisatorische hervormingen komen soms onder grote tijdsdruk tot stand. Dit zagen we in ons onderzoek bijvoorbeeld bij de Autoriteit woningcorporaties (Aw). Ook bij de per 1 januari 2015 zijn gestarte decentralisaties in het sociaal domein, (zie casus over de uitvoering van het trekkingsrecht pgb door de SVB in Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van VWS) en bij de uitvoering van het programma Compacte Rijksdienst (zie casus over de fusie van verschillende vastgoedorganisaties tot het RVB in Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij WenR) was tijdsdruk een factor. Daardoor zijn organisaties op het moment van fusie of taakuitbreiding vaak nog niet klaar voor de nieuwe situatie. Ze hebben tijd nodig om te wennen aan hun nieuwe rollen en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd moet ondertussen de dienstverlening doorgaan: subsidies en uitkeringen moeten tijdig en juist worden verstrekt en (facilitaire) diensten moeten volgens afspraak geleverd worden. De aanpassingen en reparaties die nu vaak achteraf nodig zijn, brengen belangrijke risico's voor de taakuitvoering met zich mee.

Wij vragen het kabinet om aandacht bij taakuitbreiding, fusies en het oprichten van nieuwe organisaties:

- voldoende tijd te nemen voor invoering en daarmee knelpunten te voorkomen;
- nieuwe rollen en verantwoordelijkheden goed vorm te geven (§ 3.4.2);
- de uitvoerbaarheid van het beleid vooraf, en bij ingrijpende wijzigingen ook tussentijds, te toetsen (§ 3.4.3);
- vooraf te zorgen voor een realistische onderbouwing van de verwachte efficiency(winst)
- en beoogde kwaliteit van de uitvoering en daar blijvend op te sturen (§ 3.4.4).

3.4.2 Onduidelijkheden in rolverdeling eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer

De minister van Financiën heeft in artikel 1 van de Regeling agentschappen een strikte scheiding tussen drie rollen beschreven: die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen komen ook voor bij sso's en zelfstandige bestuursorganen.

In de Regeling agentschappen worden de rollen als volgt omschreven:

Eigenaar-De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor (…) de continuïteit van het agentschap op de lange termijn.

Opdrachtgever

Degene binnen een ministerie die het agentschap opdracht geeft om producten of diensten te leveren en daarvoor een bijdrage toekent.

Opdrachtnemer

De eindverantwoordelijke binnen het agentschap.

De bedoeling van het scheiden van deze rollen is dat er wordt gestuurd op en prikkels worden gecreëerd voor:

- een doelmatige taakuitvoering/efficiencywinst;
- een kwalitatief goede uitvoering van de dienstverlening dan wel van de publieke taken.

In de praktijk is de afbakening van rollen en verantwoordelijkheden niet altijd heel scherp.
We zien bijvoorbeeld onduidelijkheden in de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is het geval bij de Aw, een organisatieonderdeel van de ILT. Wanneer we de governancestructuur van de Aw omschrijven, komen we op de volgende indeling van rollen. De minister voor WenR is opdrachtgever en politiek verantwoordelijk voor het toezicht op de woningcorporaties door de Aw. De Inspecteur-Generaal van de ILT is opdrachtnemer van de Aw. Hij mandateert zijn taken als opdrachtnemer aan de directeur van de Aw. De directeur heeft, net als de Inspecteur-Generaal, rechtstreeks contact met de minister voor WenR. De minister van IenM is eigenaar van de ILT en daarmee ook van de Aw.
De verhouding tussen de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar is daarmee ingewikkeld. Wij signaleren het risico van onduidelijkheden in de taakverdeling.
De verhouding tussen de minister voor WenR, de Inspecteur-Generaal van de ILT en de directeur van de Aw was een belangrijk aandachtspunt bij de positionering van de Aw binnen de ILT vanwege de mogelijke consequenties daarvan voor de onafhankelijkheid van het toezicht door Aw. (zie ook Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij WenR).

Ook zien we soms onduidelijkheden in de opdrachtgeversrol. Bij het trekkingsrecht pgb zijn gemeenten en zorgkantoren volgens de wet opdrachtgever van de SVB. Het Ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten buigen zich op dit moment nog over de vraag hoe 390 gemeenten betrokken kunnen worden bij het opdrachtgeverschap.

Bij het RVB zijn de departementen afnemers van rijkskantoorhuisvesting. Ze hebben gedeeltelijk een opdrachtgeversrol, omdat ze de vraag bepalen en beschikken over het budget. De formele opdrachtgeversrol ligt volgens het Rijkshuisvestingsstelsel echter bij andere actoren, namelijk bij de gemandateerd opdrachtgever voor de rijkskantoren en de centraal opdrachtgever (voor de afnemers) van het RVB. Maar deze opdrachtgevers hebben niet de bevoegdheden of het budget die volgens de Regeling agentschappen bij een opdrachtgeversrol horen.

Er ontstaan, ten slotte, ook nieuwe rollen en verantwoordelijkheden en die zijn niet altijd eenduidig geformuleerd. Bij FMHaaglanden zijn bijvoorbeeld naast de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ook de rollen van kadersteller (de partij die de beleidsmatige randvoorwaarden bepaalt), financieel deskundige en afnemer in het bestuurlijk overleg beschreven. Hierbij is nog wel onduidelijk in hoeverre de kadersteller (in het geval van FMHaaglanden tevens de opdrachtgever) beslissingsbevoegdheden heeft en dus corrigerend kan optreden bij het bewaken van rijksbreed beleid en rijksbrede kaders. (zie ook Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij WenR).

Een onduidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden kan risico's opleveren voor de sturing, beheersing en verantwoording van rijksorganisaties. Ook kan het belemmerend werken voor de uitvoering doordat het voor organisaties niet duidelijk is welke handelingsruimte ze hebben (zie ook onze brief van 17 september 2015 aan de Tweede Kamer met Aandachtspunten bij de Organisatie van op afstand geplaatste publieke taken).

3.4.3 Uitvoerbaarheid nieuwe taak tussentijds toetsen

Bij een nieuwe wettelijke taak wordt een uitvoeringstoets (uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets) uitgevoerd om te achterhalen welke belemmeringen er eventueel zijn voor een goede taakuitvoering. Deze toets moet kwalitatief goed zijn en op een moment in het besluitvormingsproces worden uitgevoerd dat er nog ruimte is voor aanpassingen.
Zo'n eenmalige wettelijke uitvoeringstoets aan het begin is echter niet genoeg. Het is noodzakelijk opnieuw te toetsen of het beleid nog steeds uitvoerbaar is als er beleidswijzigingen optreden, veranderingen in de vraag plaatsvinden (zoals de vraag naar subsidies) of als het takenpakket wordt uitgebreid (bijvoorbeeld de toevoegingen van nieuwe dienstonderdelen met

bijbehorende taken bij RVO.nl). Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de eigenaar. Hij zou ook na de startfase actief moeten blijven toezien op de uitvoerbaarheid van taken. We wijzen er op dat bij kritische of negatieve uitkomsten van de toetsen adequaat moet worden bijgestuurd, bijvoorbeeld door meer voorbereidingstijd te nemen of in het uiterste geval over te gaan tot een no go-besluit.

We concluderen in een aantal gevallen dat niet goed werkende of niet goed op elkaar afgestemde ICT-systemen een risico voor goede uitvoering met zich meebrengen (zie bijvoorbeeld de ILT/Aw, DUO en de SVB). Zie ook § 2.2 voor onze overige bevindingen op het gebied van ICT.

3.4.4 Efficiencywinst organisatorische aanpassingen onduidelijk

Een van de doelen van de operatie Compacte Rijksdienst en het SGO5-project (het rijksbrede project om de aansturing en bekostiging van de bedrijfsvoering te verbeteren) was efficiencywinst. Ook is het ‘aantoonbaar doelmatiger kunnen werken’ een vereiste waar het Ministerie van Financiën op moet toetsen vóór de oprichting van nieuwe agentschappen. Wij vinden het belangrijk dat de minister van Financiën expliciet aandacht besteedt aan de verwachte ontwikkeling van de doelmatigheid bij de goedkeuring van de agentschapsaanvraag (de zogenoemde groenlichtbrief). Om dat te kunnen doen vinden we het belangrijk dat hij bij het beoordelen van de agentschapsaanvraag ten minste vraagt om een onderbouwing van de potentiële voordelen en de benodigde investeringen.
In de praktijk voert het Ministerie van Financiën deze toets niet altijd volledig uit. Zo is bij het toetsen van de agentschapsstatus van RVO.nl slechts beperkt getoetst op de verwachte doelmatigheidswinst. De toets richtte zich niet op de vraag in hoeverre de verwachte doelmatigheid was onderbouwd. (zie ook Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van EZ).

Bij de onderzochte organisaties ontbreekt in een aantal gevallen een nulmeting of een onderbouwing van de beoogde efficiencywinst in een businesscase (bijvoorbeeld bij RVO.nl). In 2014 wezen wij in onze brief aan de Tweede Kamer over de Organisatie van publieke dienstverlening door zbo’s en andere instellingen op afstand van het Rijk, al op het belang van een goede businesscase voor de besluitvorming over deelname aan een sso en op het feit dat de oprichting van sso’s niet vanzelfsprekend voordelen oplevert.

De efficiencywinst van de fusie die leidde tot het RVB is inmiddels onderbouwd voor het deel van de apparaatsuitgaven. Het besparingspotentieel van het leeuwendeel van de uitgaven en de aanleiding tot de fusie wordt bekendgemaakt bij de conceptbegroting 2017.
Eén van de uitgangspunten van SGO5 is dat ‘voor generieke dienstverlening zoveel mogelijk

wordt gewerkt met centrale bekostiging'. Bij centrale bekostiging is er een centrale opdrachtgever budgetverantwoordelijk, bijvoorbeeld een ministerie. We merken op dat centrale bekostiging ook als neveneffect kan hebben dat het kostenbewustzijn bij de afnemers, bijvoorbeeld de departementen die diensten afnemen bij een shared service organisatie, afneemt (dit risico signaleren we bijvoorbeeld bij FMHaaglanden).

Ook al is de verwachte efficiencywinst vooraf onderbouwd, dan nog is door snel opeenvolgende beleids- en wetswijzigingen, nieuwe fusies en reorganisaties of veranderingen in de vraag, de efficiencywinst ten opzichte van de oorspronkelijke situatie overigens in een aantal gevallen niet meer vast te stellen (bijvoorbeeld bij DUS-I).

Tot slot stellen we vast dat er in praktijk spanning kan ontstaan tussen efficiencydoelstellingen en andere doelstellingen. Soms krijgen andere doelstellingen de overhand, zoals tijdigheid van uitkeringen, rechtmatigheid van subsidies, fraudebestrijding, de kwaliteit van dienstverlening of het oplossen van problemen in de bedrijfsvoering, zoals inkoopbeheer en/of de jaarafsluiting (bijvoorbeeld bij DUS-I en RVO.nl). Daarmee wordt de beoogde efficiencywinst een neven- of zelfs ondergeschikt doel.

3.5 Transparantie in publieke verantwoording door open data

Een belangrijke ontwikkeling in de publieke verantwoording is de toenemende beschikbaarheid van open data. In ons Trendrapport open data 2016 gaan we hierop in. We zien ook steeds meer initiatieven om beschikbare data voor burgers, politici, instellingen en ministeries inzichtelijk te maken en om te vormen tot bruikbare informatie over uitgaven, prestaties en effecten van beleid en over het functioneren. Dit past binnen de bredere ontwikkeling naar een open overheid zoals het gelijknamige programma van het Ministerie van BZK beoogt.

Het is bijvoorbeeld op dit moment mogelijk om via openspending.nl te volgen waar gemeenten, waterschappen en provincies publiek geld aan besteden. Deze informatie biedt (nog) geen gedetailleerde financiële inzichten. Er wordt ook gewerkt aan het ontsluiten van financiële data tot (vrijwel) op transactieniveau. In opdracht van de minister van BZK is de Open State Foundation gestart met een pilot om te onderzoeken hoe gedetailleerde financiële data open kunnen worden gemaakt. Nu al publiceren een aantal gemeenten (Dordrecht, Groningen, Heerlen, Lelystad, Oirschot, Utrecht) en de provincie Groningen ook gedetailleerder financiële data. In reactie op ons ons rapport bij de Nationale verklaring heeft de minister van Financiën ook aangegeven dat hij gaat verkennen hoe met open data meer inzicht kan worden gegeven in de besteding van Europese gelden in Nederland.

Naarmate meer publieke organisaties meer van hun gegevens als open data en via open standaarden ontsluiten, wordt het beter mogelijk om de besteding en resultaten van publiek geld te volgen. Publieke organisaties, zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak, maken in de regel alleen hun jaarrekeningen openbaar. Jaarrekeningen bieden alleen inzicht in de inkomsten en uitgaven, van bijvoorbeeld de sociale zekerheid, zorg en arbeid (circa € 120 miljard) op een geaggregeerd niveau. Datzelfde geldt voor de zorguitgaven (circa € 80 miljard in 2015).

Een goed voorbeeld van het beschikbaar stellen en gebruik van open data zien we in het onderwijsveld.

DUO stelt een groot aantal gegevens over onderwijsinstellingen als open data beschikbaar. Het gaat onder meer om financiële gegevens uit jaarrekeningen, over bekostigingsinformatie en informatie over doorstroom, uitstroom en over voortijdig schoolverlaten. DUO berekent ook enkele indicatoren per instelling over bijvoorbeeld door- en uitstroom van leerlingen en financiën (solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit). Het betreft cijfers per instelling en het gemiddelde van een vergelijkingsgroep. Instellingen kunnen bij het opstellen van hun jaarverslag gebruikmaken van door DUO verzamelde gegevens en berekende indicatoren, bijvoorbeeld door scores van zichzelf te vergelijken met die van vergelijkbare instellingen.

Overigens blijkt uit ons onderzoek naar open data in het basisonderwijs, waarvan we verslag doen in de Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van OCW, dat het vooralsnog beperkt mogelijk is de beschikbare financiële gegevens van individuele onderwijsinstellingen en scholen te koppelen aan beschikbare gegevens over hun prestaties en opbrengsten.

Hoe nu verder?

Het is goed dat het kabinet de modernisering van de publieke verantwoording al aan het verkennen is met de Taskforce Publieke Verantwoording. Het kabinet, en vooral de minister van Financiën, kan daarnaast de ontwikkeling van een digitale begroting en verantwoording aangrijpen om zowel in de breedte (wat zijn allemaal 'publieke euro's') als de diepte (mate van detaillering) te werken aan een transparante en toekomstbestendige overheid. Naast open data kan de ontwikkeling van open standaarden, zoals Standard Business Reporting, een hulpmiddel zijn voor de ontwikkeling van een moderne publieke verantwoording. Het verdient aanbeveling om bij deze activiteiten aansluiting te zoeken bij de vragen die de Tweede Kamer heeft geformuleerd in de 'controlekaart begroten en verantwoorden', die bedoeld is om de Tweede Kamer haar budgetrecht goed te kunnen laten uitoefenen.

4 Reactie en nawoord

De minister van Financiën heeft op 29 april 2016 gereageerd op ons conceptrapport. De minister voor Wonen en Rijksdienst (WenR) heeft op 28 april gereageerd. Hieronder geven we beide reacties samengevat weer. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl/2015-staatrijksverantwoording. We sluiten dit hoofdstuk af met onze nawoorden.

4.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën geeft aan dat hij verheugd is dat wij de in het Financieel Jaarverslag Rijk 2015 opgenomen financiële informatie (rijksrekening en de saldibalans) van het Rijk goedkeuren. De in 2015 geconstateerde rijksbrede progressie in de bedrijfsvoering, die blijkt uit de daling van de door ons geconstateerde onvolkomenheden van 50 in 2014 naar 27 in 2015, stemt hem tevreden.

Financiële informatie

Ontwikkeling rechtmatigheid uitgaven Rijk
In zijn reactie geeft de minister van Financiën aan dat het hem deugd doet dat wij het hoge percentage van rechtmatigheid van de uitgaven, ook historisch gezien, als een verworvenheid benoemen waarmee Nederland internationaal gunstig afsteekt.

De minister van Financiën reageert ook op onze constatering dat meer dan de helft van de uitgaven door het Rijk ter beschikking wordt gesteld aan medeoverheden, scholen, zorg en sociale zekerheid om daar daadwerkelijk te worden besteed en verantwoord en dat voor deze uitgaven het budgetrecht van de Tweede Kamer, net als onze controle, niet verder reikt dan dat het geld wordt overgemaakt aan de juiste organisatie. De minister stelt: “Deze constatering richt zich op het goedkeuren van de uitgaven in de rijksbegroting. De Tweede Kamer heeft echter volledige invloed op de vormgeving van de genoemde beleidsterreinen en de keuze of hierbij ook organisaties buiten het Rijk worden betrokken. Daarnaast is de Tweede Kamer als medewetgever betrokken bij de totstandkoming van wetgeving die aan deze beleidsterreinen ten grondslag ligt. Voorbeelden hiervan zijn wet- en regelgeving waarin de hoogte en duur van de uitkeringen en de hoogte van het eigen risico van de basisverzekering zijn geregeld. Ook kan er sprake zijn van een verschuiving van het budgetrecht naar medeoverheden, zoals de gemeenteraad bij decentralisaties in het sociaal domein.”
Voorts merkt de minister van Financiën op dat “elke minister altijd zicht moet houden op de

rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door instellingen buiten het Rijk plaats. Daarom maken ministers afspraken met deze instellingen over de benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie, afhankelijk van het gekozen sturings- en uitvoeringsarrangement (bijvoorbeeld via een specifieke uitkering of toevoeging aan het gemeentefonds). Met behulp van deze informatie kunnen de ministers verantwoording afleggen over de besteding van deze begrotingsmiddelen. In het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 is een bepaling opgenomen over het verkrijgen van de noodzakelijke informatie door de ministers voor het afleggen van verantwoording indien het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht niet door de ministers wordt uitgevoerd. In een bijlage van de departementale jaarverslagen geven ministers bovendien informatie over de zbo's en rwt's die onder hun ministerie vallen of waarmee ze een opdrachtgeversrelatie hebben."

Beleidsmatige mutaties in slotwet

Over de beleidsmatige mutaties in de slotwet stelt de minister van Financiën dat de extra aandacht voor mutaties na de Najaarsnota bij de departementen en het toezicht daarop vanuit zijn departement de afgelopen jaren effectief zijn gebleken. De minister geeft aan dat in 2015 de meeste departementen hun beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota tijdig hebben gemeld aan de Tweede Kamer. Bij enkele departementen was dit niet het geval. De minister zegt toe dat hij in lijn met de afgelopen jaren de ministeries erop zal aanspreken om het beheer van deze uitgaven en verplichtingenmutaties op orde te houden.

Deugdelijke Nationale Verklaring

De minister van Financiën geeft aan dat hij de aanbevelingen die wij in ons rapport bij de Nationale verklaring doen, overneemt en in een afzonderlijke reactie op dat rapport daar uitgebreid op in gaat.

Beleidsresultaten

Goede beleidsinformatie voor het parlement

De minister van Financiën onderschrijft het belang van goede en periodieke beleidsevaluaties, waaronder beleidsdoorlichtingen. Hij vindt ook dat voor een goede evaluatie van beleid er niet alleen aandacht moet zijn voor het bereiken van de gestelde doelen, maar ook de werking van de instrumenten, evenals de invloed van externe, autonome factoren onderzocht moet worden. De minister meldt dat als indicatoren of evaluaties aanleiding geven tot bijstelling van beleid dit door departementen in het onderdeel beleidsconclusies van het jaarverslag wordt vermeld. Per beleidsartikel wordt op basis van alle beschikbare beleidsinformatie een oordeel gegeven over de

mate van succes van het beleid. De minister geeft aan graag met de Tweede Kamer en ons in gesprek te blijven over de mogelijkheden om het stelsel voor het rapporteren over doelmatigheid en doeltreffendheid en de dialoog hierover binnen het Rijk en met de Tweede Kamer te versterken. De minister denkt dat de controlekaart begroten en verantwoorden die de Tweede Kamer sinds enige tijd hanteert een waardevol hulpmiddel kan zijn voor het gesprek tussen de Tweede Kamer en een minister. Bij een aantal departementen heeft dit al bijgedragen tot een verdieping van de dialoog over het beleid, de resultaten en de uitgaven.

Verandering bij uitvoeringsorganisaties

De minister van Financiën neemt de punten waar we aandacht voor vragen bij taakuitbreiding, fusies en het oprichten van nieuwe uitvoeringsorganisaties, graag ter harte. Deze aandachtspunten zijn:

- voldoende tijd nemen voor invoering;
- goed vormgeven van nieuwe rollen en verantwoordelijkheden;
- uitvoerbaarheid vooraf en bij ingrijpende wijzigingen toetsen;
- realistisch onderbouwen van efficiency(winst) en kwaliteit uitvoering.

Hij geeft aan dat zijn ministerie inmiddels specifiek kijkt naar de onderbouwing van de verwachte efficiency(winst) en beoogde kwaliteit van de uitvoering als onderdeel van de toetsing bij de oprichting van nieuwe uitvoeringsorganisaties en bij fusies alsmede bij de doorlichtingen van bestaande agentschappen.

De minister van Financiën herkent onze constatering dat de afbakening van de rollen en verantwoordelijkheden niet altijd heel scherp is, uit eigen doorlichtingen van de agentschappen. Uit zijn doorlichtingen volgen ook aanbevelingen ter verbetering. De minister geeft ook aan dat het afgelopen jaar een positieve ontwikkeling zichtbaar is als het gaat om de afbakening van de rollen en verantwoordelijkheden.

Transparantie in publieke verantwoording door open data

Ten slotte gaat de minister van Financiën in op onze stelling dat naar mate meer publieke organisaties meer van hun gegevens als open data en via open standaarden ontsluiten, het beter mogelijk wordt om de besteding en resultaten van publiek geld te volgen. De minister geeft aan dat dit één van de belangrijkste redenen is waarom het kabinet inzet op het ontsluiten van open data. In de Nationale Open Data Agenda (NODA) is opgenomen dat de financiële administraties van de departementen en agentschappen binnen een termijn van vijf jaar maximaal open worden gesteld. Als kanttekening geeft de minister aan dat binnen het open databeleid het primair gaat om het ter beschikking stellen van informatie die er al is en niet om extra informatie te “creëren”. Onze aanbeveling om bij deze activiteiten aansluiting te zoeken bij de vragen die de Tweede

Kamer heeft geformuleerd in de 'controlekaart begroten en verantwoorden' neem de minister graag over.

4.2 Reactie minister voor Wonen en Rijksdienst

De minister voor WenR is verheugd dat de Algemene Rekenkamer progressie constateert in de bedrijfsvoering wat zichtbaar is in de vermindering van het aantal onvolkomenheden.

Inhuur externen ICT

De minister voor WenR geeft aan, na onze constatering dat het Rijk relatief veel inhuurt op het gebied van ICT, dat er Rijksbreed wordt ingezet op verambtelijking. De minister informeert de Tweede Kamer middels de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk. De minister zal bij zijn collega's nogmaals aandacht vragen voor dit onderwerp. Het is aan iedere minister afzonderlijk om hierop te sturen en hiervoor maatregelen te nemen.

Naar een digitale overheid

In zijn reactie geeft de minister voor WenR aan dat het programma Digitaal 2017 een interbestuurlijk programma is met als doelstelling om digitaal zaken te kunnen doen met de overheid. Het digitaal kunnen vinden van producten en diensten van de overheid en het organiseren dat zaken digitaal kunnen worden afgehandeld is een doel. Daarbij wordt onder regie van de Digicommissaris door alle partijen aan een nieuwe en structurele governance en financieringsstructuur voor de Generieke Digitale Infrastructuur gewerkt die ondersteunend is aan de digitale dienstverlening en waar overheidsorganisaties op aansluiten. De voorgenomen wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht zorgt voor het recht op digitaal kunnen afhandelen van zaken met de overheid en de voorgenomen nieuwe wet Generieke Digitale Infrastructuur borgt een toegankelijke en veilige digitale overheid voor burgers en bedrijven. Hierbij wordt vooralsnog aangesloten bij het investeringsritme van organisaties zelf.

De minister voor WenR is het eens met onze constatering dat BIT adviezen er niet toe moeten leiden dat de focus alleen op risico- en projectbeheersing komt te liggen. Het moet niet zo zijn dat organisaties geen grote projecten meer opstarten vanwege de afbreukrisico's.

De minister voor WenR is verheugd dat wij constateren dat de departementen beter zicht hebben gekregen op de informatiebeveiliging. Hij onderkent ook dat de departementen er nog niet zijn. Hij neemt onze aanbevelingen met betrekking tot de 'in control verklaring'(ICV) dan ook ter harte en pakt dit op vanuit zijn coördinerende rol.

Inkoopbeheer

Het doet de minister voor WenR deugd dat wij verbeteringen constateren op het gebied van de rijksbrede inkoop. Dit is ook tot uitdrukking gebracht in het Verantwoordingsonderzoek bij het jaarverslag van de minister voor WenR door de onvolkomenheid Inkoopcirculaire weg te nemen. Ook spreekt de minister zijn waardering uit voor ons besluit om de bevindingen rond de leverancierskeuze onder de € 33.000 niet mee te wegen in het rechtmatigheidsoordeel over 2015.

De minister voor WenR gaat voorts in op onze stelling dat het nog ontbreekt aan een werkend centraal inkoopbeleid dat de inkopers helpt een goede balans tussen rechtmatigheid en een doelmatige uitvoering te vinden. Voor een veelheid van onderwerpen is er evenwel wel degelijk sprake van afgestemde kaderstelling (circulaire grensbedragen, maatschappelijk verantwoord inkopen, etc.). Ook wordt er volgens hem continu gewerkt aan verbetering van de inkoopfunctie, zowel bij de Inkoop- en uitvoeringscentra als door WenR zelf. Voorts stelt de minister dat er monitoring en bijsturing plaatsvindt via de Chief Procurement Officer (CPO) en de Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI). Voor de minister is het geen uitgemaakte zaak dat het opstellen van nog meer regels helpt bij het vinden van de balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid in de uitvoering.

De minister voor WenR kan zich vinden in onze constatering dat er meer grip op het inkoopproces is door centralisatie en door zijn coördinatie. De zinsnede: “Een belangrijke uitdaging voor de coördinerend minister voor WenR is zorgen voor een goed afgestemd en door de uitvoering geaccepteerd kader.” (§ 2.3.2) vindt hij niet aansluiten op de voorgaande constatering en dusdanig algemeen van aard dat hij zich er niet in herkent.

4.3 Nawoord van de Algemene Rekenkamer bij de reactie van de minister van Financiën

Financiële informatie

Ontwikkeling rechtmatigheid uitgaven Rijk
Als de minister stelt dat het parlement invloed heeft op de vormgeving van beleid en betrokken is bij de keuze om organisaties buiten het rijk met uitvoering van publieke taken te belasten heeft hij gelijk, maar dat raakt niet de portee van onze opmerkingen op het gebied van rechtmatigheid. Ook zijn reactie dat het parlement medewetgever is, zien wij niet als weerlegging van onze kanttekening dat de controle op meer dan de helft van de uitgaven niet verder strekt dan de verificatie of het juiste bedrag op het juiste rekeningnummer van de juiste organisatie is overgemaakt.
Waar de minister ingaat op innen en verdelen van publiek geld, brengen wij naar voren dat het

verantwoorden van realisatie en prestatie daar onlosmakelijk mee verbonden zou moeten zijn. Het is op veel beleidsterreinen lastig deze drie-eenheid bijeen te brengen. Terwijl dit naar onze opvatting tot de kern van parlementaire controle behoort: geld en beleidsinformatie bijeen gebracht zien om te kunnen leren van het verleden.
Sterker, het is ook bij de departementen zelf in veel gevallen niet duidelijk met hoeveel budget welk resultaat is bereikt (zie hiervoor bijvoorbeeld de casusonderzoeken naar arbeidsmarkt-instrumenten voor ouderen werklozen en de 30% regeling voor buitenlandse werknemers).

De minister van Financiën zegt terecht dat alle ministers zicht moeten houden op rechtmatigheid en doelmatigheid bij de besteding van hun begrotings-middelen. Maar wij constateren dat de departementale jaarverslagen zeer beperkt inzicht geven in rechtmatigheid en doelmatigheid van de realisaties door de vele organisaties op afstand.

Dat is ook een van de redenen waarom wij sinds enkele jaren bij de controle op de departementale jaarverslagen aanvullend onderzoek doen, teneinde het parlement beter zicht te geven hoe beleid in de praktijk uitwerkt. Wij hebben ons voorgenomen deze aanpak naar betekenisvolle verantwoording ook de komende jaren door te zetten.

We wijzen in dit licht ook op de punten die wij in onze brief Aandachtspunten bij de organisatie van op afstand geplaatste publieke taken in 2015 onder uw aandacht brachten:

- Het is essentieel dat bij de organisatie van publieke taken duidelijk is in welke mate de rijksoverheid aan het roer wil staan. Als onduidelijk is waar de minister (nog) over gaat, is ook onduidelijk waarop de controle van het parlement is gericht en hoe het parlement invloed kan uitoefenen. Bovendien kan het de uitvoering van publieke taken belemmeren.
- Het is belangrijk dat de minister alle informatie krijgt die hij nodig heeft om bij te sturen en dat tevens de informatiepositie van het parlement is gewaarborgd. Daarom moeten de inrichting van verantwoording, toezicht en controle, en de gekozen sturing en bekostiging op elkaar aansluiten.

Slotwetmutaties
De constatering van de minister van Financiën dat bij enkele departementen de mutaties na de Najaarsnota niet tijdig zijn gemeld is correct. Dit neemt niet weg dat het om een stijging gaat; in totaal ruim € 600 miljoen dit jaar, waarmee de positieve dalende trend die vanaf 2013 was ingezet (van 358,8 in 2013 naar 68,9 in 2014) niet wordt doorgezet. We hopen dat komend jaar

de eerdere trend weer opgepakt wordt en de slotwetmutaties aanzienlijk beperkter zullen zijn, zodat de Tweede Kamer het budgetrecht goed vorm kan geven.

Beleidsresultaten

Goede beleidsinformatie en transparantie door open data
De minister van Financiën verwijst in zijn reactie ook naar de controlekaart begroten en verantwoorden van de Tweede Kamer. Aan de hand van deze kaart wil de Tweede Kamer een verband leggen tussen geleverde prestaties en de daartoe gedane uitgaven. Dit is ook wat wij nastreven in onze onderzoeken. Wij constateren nog te vaak dat op het niveau van de prestaties er geen eenvoudige relatie is te leggen met de uitgaven. Vaak zijn de prestaties niet bekend (zie bij voorbeelden § 3.2.2 en 3.4.4) en soms zijn de uitgaven niet bekend (zie bij voorbeeld § 3.3.1 en 2.2.6).

Hoewel de minister van Financiën aangeeft dat in het onderdeel beleidsconclusies in het jaarverslag alle beschikbare beleidsinformatie betrokken wordt om te beoordelen of bijstelling van beleid nodig is, constateren wij dat voor de onderzochte beleidsthema's nog winst te behalen is in de beschikbaarheid van betekenisvolle beleidsinformatie.
Wat dat betreft zijn wij van mening dat de focus in de Nationale Open Data Agenda (NODA) ook op het creëren van nieuwe, aanvullende informatie zou moeten liggen. Juist in het combineren van bij verschillende organisaties beschikbare administratieve gegevens ligt een bron van nieuwe inzichten die tevens bij kunnen dragen aan een vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en daarmee verbetering van prestaties voor de ingezette publieke euro.

Verandering bij uitvoeringsorganisaties
Met instemming nemen we kennis van de reactie van de minister van Financiën met betrekking tot de aandachtspunten bij taakuitbreidingen, fusies en de vorming van nieuwe uitvoeringsorganisaties.

4.4 Nawoord van de Algemene Rekenkamer bij de reactie van de minister voor Wonen en Rijksdienst

Naar een digitale overheid
Met instemming vernemen we dat binnen het kader van het programma Digitaal 2017 wordt gewerkt aan een nieuwe en structurele governance en financieringsstructuur voor de Generieke Digitale Infrastructuur. Dit is, net als de wetwijzigingen die de minister in voorbereiding heeft, een belangrijke voorwaarde voor een goede digitale dienstverlening.

Toch maken wij een kanttekening bij de opmerking dat de minister vooralsnog aan wil sluiten bij het investeringsritme van de vele betrokken organisaties. Investeringen in ICT hebben immers in zich de belofte van innovatie en anders werken; doelmatiger, doeltreffender of nieuwe vormen van dienstverlening. In dergelijke gevallen gaat de kost voor de baat uit. Het kan dan raadzaam zijn met een goede, navolgbare businesscase en een realistisch tijdpad de oude planning te vervangen door een nieuwe. Ten tweede is er het gesignaleerde risico dat BIT adviezen leiden tot overmatige focus op risico- en projectbeheersing, die ook noodzakelijke investeringen in ICT vertragen. We constateren derhalve met instemming dat de minister voor WenR vindt dat het niet zo moet zijn, dat organisaties geen grote projecten opstarten vanwege de afbreukrisico's.

Inkoopbeheer
Zoals we in de rapporttekst aangaven zien we dat in het afgelopen jaar belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van de rijksbrede inkoop. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een afname van het aantal onvolkomenheden (van 14 in 2014 naar 10 in 2015) rond de inkoop, waaronder de onvolkomenheid bij WenR rond de inkoopcirculaire. Echter nog niet alle onvolkomenheden op het gebied van beheersing en uitvoering van inkoopprocessen zijn opgelost en een aanzienlijk deel van de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden (ruim € 500 miljoen in 2015) hangen met inkoop samen.
Nadere en duidelijke kaders, waaronder over hoe te handelen rond de vastlegging van de motivering voor de objectieve leverancierskeuze, helpt inkopers om doelmatiger te handelen. Daarom hebben wij dit jaar nogmaals gewezen op het belang van uitvoerbare regels voor inkoop onder de € 33.000. In afwachting daarvan hebben we bevindingen rond de leverancierskeuze onder deze grens dit jaar niet meegewogen in ons rechtmatigheidsoordeel. Het dient de doelmatigheid als de minister voor WenR, die de bedrijfsvoering van het Rijk coördineert in samenwerking met de minister van EZ, niet zozeer nieuwe regelgeving opstelt, als wel deze verduidelijkt.

Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag
Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2016